



Ministère de la Justice  
Canada

Department of Justice  
Canada

# **Surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale canadien : Causes et réponses**

Scott Clark, Ph. D.

2019

*Les opinions exprimées dans le présent rapport sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles du ministère de la Justice du Canada ou du gouvernement du Canada.*

**Canada**

Sauf avis contraire, le contenu de cette publication peut, sans frais ni autre permission, être reproduit en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit à des fins personnelles ou publiques, mais non à des fins commerciales.

- Vous devez seulement :
  - faire preuve de diligence raisonnable en assurant l'exactitude du matériel reproduit;
  - indiquer le titre complet du matériel reproduit et l'organisation qui en est l'auteur;
  - indiquer que la reproduction est une copie d'un document officiel publié par le gouvernement du Canada et qu'elle n'a pas été faite en association avec le gouvernement du Canada ni avec l'appui de celui-ci.
  
- La reproduction et la distribution à des fins commerciales sont interdites, sauf avec la permission écrite du ministère de la Justice du Canada. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le ministère de la Justice du Canada à : [www.justice.gc.ca](http://www.justice.gc.ca)

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada représentée par le ministre de la Justice et procureur général du Canada, 2019.

Clark, Scott. 2019. "Surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale canadien : Causes et réponses." Division de la recherche et de la statistique (DRS) du ministère de la Justice.

## Table des matières

SOMMAIRE.....	4
Introduction .....	8
La surreprésentation est un grave problème .....	9
Surreprésentation : nature et ampleur du problème.....	11
Causes de la surreprésentation .....	16
4.1    Colonialisme.....	16
4.2    Marginalisation socioéconomique.....	18
4.3    Discrimination systémique.....	20
4.3.1    Services de police.....	21
4.3.2    Tribunaux .....	23
4.3.3    Système correctionnel .....	24
4.4    Choc culturel .....	27
S’attaquer au problème de la surreprésentation .....	29
5.1    Politique sur la détermination de la peine : alinéa 718.2e) et arrêt <i>Gladue</i> .....	29
5.2    Mise en place des tribunaux Gladue.....	35
5.3    Questions de la mise en liberté sous caution et de la détention provisoire .....	39
5.4    Examen de la jurisprudence <i>Gladue</i> .....	42
5.5    Initiatives communautaires et relations gouvernementales.....	44
Conclusion.....	49
Références .....	50
Législation citée .....	56
Causes citées.....	56

## SOMMAIRE

La présente analyse documentaire porte sur la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale canadien<sup>1</sup>. Elle examine l'ampleur de la surreprésentation, ses causes sous-jacentes et certaines initiatives prises pour y remédier. Le rapport fait également état des lacunes dans les efforts déployés pour corriger la surreprésentation et propose des façons possibles d'atténuer le problème. La compréhension de la surreprésentation en ce sens devrait fournir aux décideurs et aux gestionnaires de programme des renseignements utiles qui les aideront dans leur travail.

L'importante surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale a été examinée aux niveaux les plus élevés. Le rapport fournit les évaluations du problème réalisées par l'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones du Manitoba (1991, la Commission royale sur les peuples autochtones (1996), le juge Frank Iacobucci dans *l'Examen indépendant de la représentation des Premières Nations sur la liste des jurés en Ontario* (2013), et la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Gladue* (1999), dans lequel la Cour a déclaré au sujet de la surreprésentation que « [l]es chiffres sont criants et reflètent ce qu'on peut à bon droit qualifier de crise dans le système canadien de justice pénale » (688).

Les taux d'incarcération des Autochtones s'aggravent d'année en année. Dans les établissements fédéraux, la proportion de détenus autochtones est passée de 20 % de la population carcérale totale en 2008-2009 à 28 % en 2017-2018, bien que les Autochtones ne représentent que 4,1 % de l'ensemble de la population canadienne (ministère de la Justice du Canada, 2018a). De même, le pourcentage de femmes autochtones incarcérées dans les établissements fédéraux est passé de 32 % de la population carcérale féminine à 40 % (*ibid.*). Bien que la proportion d'Autochtones incarcérés ait augmenté considérablement, le nombre total de détenus sous responsabilité fédérale (nombre) n'a augmenté que légèrement.

En 2016-2017, les jeunes Autochtones (12 à 17 ans) représentaient 8 % de l'ensemble des jeunes des provinces et des territoires (ministère de la Justice du Canada, 2018a)<sup>2</sup>. Toutefois, en 2016-2017, ils représentaient 46 % des jeunes admis aux services correctionnels (*ibid.*). La surreprésentation des jeunes Autochtones était encore plus disproportionnée chez les filles. En 2016-2017, les jeunes femmes autochtones représentaient 60 % de toutes les jeunes femmes admises aux services correctionnels provinciaux et territoriaux (Statistique Canada, 2018a).

Les raisons de la vaste surreprésentation des délinquants et des victimes autochtones dans le système de justice pénale sont examinées dans le présent rapport. La Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) a cerné trois explications viables, chacune ayant une certaine valeur dans la pensée gouvernementale et la littérature universitaire, à savoir le colonialisme, la

---

<sup>1</sup> Le présent rapport considère le terme « Autochtone » comme une mise à jour du terme « peuples autochtones ». Selon la *Loi constitutionnelle de 1982*, les « peuples autochtones du Canada » incluent les Indiens, les Inuits et les Métis du Canada. Par souci de cohérence, le terme « Autochtone » est utilisé dans l'ensemble du présent rapport, sauf dans les cas suivants : (1) le terme « peuple autochtone » ou « Indien » est utilisé au sens juridique; (2) Statistique Canada utilise « Identité autochtone » dans la collecte de données, et (3) des auteurs sont directement cités.

<sup>2</sup> Dix provinces et territoires ont fourni des données sur les admissions de jeunes aux services correctionnels. Le Québec, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick n'ont publié aucun chiffre pour 2016-2017.

marginalisation socioéconomique et le choc culturel. La discrimination systémique à l'égard des Autochtones est également un grave problème.

Les commissaires de la CRPA ont cerné les répercussions continues du colonialisme sur les Autochtones et ont établi des liens directs entre les effets du colonialisme et le comportement criminel. Ils ont aussi établi un lien direct entre le colonialisme et la discrimination systémique, la marginalisation socioéconomique et le choc culturel. La documentation et les commissions d'enquête, notamment la Commission de vérité et réconciliation du Canada (2015), confirment que l'exclusion de personnes de leurs terres traditionnelles, les lois restrictives comme la *Loi sur les Indiens* et, plus particulièrement, les pensionnats indiens ont eu de graves conséquences sur les personnes, les familles et les collectivités autochtones pendant de nombreuses années.

La discrimination systémique est présente dans l'ensemble du système de justice pénale, y compris dans les services de police, les tribunaux et les services correctionnels. Elle a été jugée grave par la Cour suprême dans les arrêts *R. c. Gladue* (1999) et *R. c. Wells* (2000).

Le maintien de l'ordre est problématique, car les Autochtones font à la fois l'objet d'une surveillance excessive et d'un manque de soutien de la part des services de police. Autrement dit, les Autochtones sont souvent ciblés par la police, mais ils sont aussi souvent négligés lorsqu'ils ont besoin d'aide (Rudin, 2007). La recherche laisse également entendre que les services de police communautaires — qui constituent le modèle le plus approprié pour les collectivités autochtones — n'ont pas toujours été l'approche prioritaire adoptée par les services de police responsables des collectivités autochtones, y compris la Gendarmerie royale du Canada (GRC) (Clark, 2007).

En ce qui concerne les tribunaux, les Autochtones continuent d'être condamnés à la détention dans des proportions comparativement plus élevées que les délinquants non autochtones. Ils se voient également refuser la mise en liberté sous caution à des taux beaucoup plus élevés et ils demeurent donc en détention provisoire (pour adultes) ou en détention avant procès (pour les jeunes) plus fréquemment et pour des périodes plus longues que les délinquants non autochtones. Un facteur connexe important est que les accusés autochtones ont plus tendance à enfreindre leurs conditions, qu'il s'agisse de conditions de mise en liberté sous caution ou de conditions de probation. Ce facteur a des incidences importantes sur l'augmentation du nombre d'incarcération des Autochtones.

Le système correctionnel est également caractérisé par des politiques et des pratiques discriminatoires. Le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) a exprimé à maintes reprises ses préoccupations à l'égard des taux élevés d'incarcération des Autochtones dans le système fédéral et des difficultés associées à la mise en œuvre des articles 81 et 84 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, qui visent à corriger la surreprésentation en favorisant la participation des collectivités au processus correctionnel (BEC, 2018).

La CRPA souligne l'importance du choc culturel. De façon générale, les cultures autochtones — qui sont nombreuses et diversifiées au Canada — ont tendance à considérer les actes répréhensibles et la justice différemment des cultures non autochtones. Elles sont plus susceptibles de mettre l'accent sur la réadaptation, la réinsertion sociale et la guérison plutôt

que sur la confrontation accusatoire, les verdicts de culpabilité et les peines qui caractérisent actuellement le système de justice traditionnel. En outre, les cultures autochtones ont souvent des comportements normatifs qui peuvent être mal interprétés par les représentants de la justice et les membres du jury qui ne connaissent pas la culture en question. La documentation montre clairement que les approches en matière de justice communautaire doivent être adaptées à chaque culture.

Le rapport traite de trois ensembles de politiques et d'initiatives conçues et mises en œuvre dans le but de corriger la surreprésentation : les lois sur la détermination de la peine et les décisions de la Cour suprême du Canada; les tribunaux Gladue; les initiatives communautaires et les relations gouvernementales.

Le projet de loi C-41, une loi modifiant le *Code criminel* en matière de détermination de la peine, a été adopté en 1995 et la nouvelle loi est entrée en vigueur en 1996. L'un des importants objectifs de ce projet de loi était de réduire la surreprésentation des délinquants autochtones en détention. L'alinéa 718.2e) traite expressément de la question comme suit : « Le tribunal qui impose une peine doit également tenir compte des principes suivants : e) l'examen de toutes les sanctions substitutives applicables qui sont justifiées dans les circonstances, *plus particulièrement en ce qui concerne les délinquants autochtones* » (emphase ajoutée). Après l'adoption de l'alinéa 718.2e), une affaire en Colombie-Britannique a permis de vérifier l'applicabilité de la loi. En appel, la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans l'affaire *R. c. Gladue* et a fourni une orientation plus concrète aux juges qui prononcent les peines. Le jugement de la Cour a été utile à plusieurs égards, notamment parce qu'il a reconnu (i) la très grave réalité de la surreprésentation des Autochtones (ii) la présence d'une discrimination systémique dans l'ensemble du système judiciaire et (iii) la nécessité de programmes de justice réparatrice culturellement pertinents comme solutions de rechange à l'incarcération. Toutefois, l'alinéa 718.2e) et l'arrêt *Gladue* ne clarifiaient toujours pas suffisamment les choses pour la magistrature. La Cour suprême a tenté de rectifier cette préoccupation dans l'arrêt *R. c. Ipeelee*, dans lequel elle a réaffirmé l'obligation pour les juges de respecter l'alinéa 718.2e) lorsqu'ils prononcent la peine des délinquants autochtones.

Les tribunaux Gladue se distinguent généralement parce qu'ils visent certains objectifs pertinents quant à l'objet de l'alinéa 718.2e) et aux décisions de la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Gladue* et *Ipeelee*. Pour atteindre ces objectifs, un tribunal Gladue doit fournir au juge qui préside le procès des renseignements détaillés sur le délinquant. Un autre aspect crucial du processus Gladue est la disponibilité et l'accessibilité de programmes de réadaptation adaptés à la culture, souvent appelés programmes de justice réparatrice ou communautaire. Cet aspect constitue un défi pour de nombreux tribunaux canadiens, car les programmes pertinents, particulièrement ceux à l'intention des Autochtones, ne sont pas encore offerts dans une grande partie du pays.

L'arrêt *Gladue* n'a pas produit les résultats positifs auxquels plusieurs s'attendaient. Les statistiques sur l'incarcération et la jurisprudence pertinente semblent le confirmer. Bien que les juges soient plus sensibilisés aux principes de l'arrêt *Gladue* depuis 2010, certains désaccords persistent sur certains aspects de cet arrêt; notamment son application aux audiences sur la libération sous caution. À cet égard, le tribunal Gladue de Toronto (tribunal des

Autochtones), situé à l'ancien hôtel de ville, et le tribunal pour adolescents autochtones de Toronto qui ont respectivement été établis en 2001 et 2011 sont considérés comme des exemples de réussite (Clark, 2016a; Clark, 2016b).

Le Programme de justice autochtone (PJA) du ministère de la Justice appuie les programmes de justice communautaire autochtone qui offrent des solutions de rechange aux processus de justice traditionnels lorsque les circonstances sont appropriées. Les résultats de l'évaluation se sont révélés prometteurs.

Malgré ces progrès positifs, la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale, surtout dans les établissements correctionnels, continue d'augmenter. Des experts et des organismes d'experts comme la CRPA, la Commission de vérité et réconciliation (CVR) et la Cour suprême soutiennent que les gouvernements, ainsi que les organisations et les collectivités autochtones, devraient d'abord tenter de surmonter les défis historiques et persistants. Des progrès ont été réalisés en ce sens. Les progrès ultérieurs finiront par établir les conditions dans lesquelles la politique en matière de justice pourra vraiment apporter des changements positifs et durables pour les Autochtones. La surreprésentation pourrait alors appartenir au passé.

## Introduction

Le présent rapport porte sur la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale canadien<sup>3</sup>. Il examine l'ampleur de la surreprésentation, ses causes sous-jacentes et certaines initiatives mises en œuvre pour y remédier. Le rapport fait également état des lacunes dans les efforts déployés pour régler la surreprésentation et propose des façons possibles d'atténuer le problème. La compréhension de la surreprésentation en ce sens devrait intéresser les personnes qui veulent en apprendre davantage sur la relation entre les Autochtones et le système de justice pénale et fournir aux décideurs et aux gestionnaires de programme des renseignements utiles qui les aideront dans leur travail.

Il s'agit d'une analyse documentaire et, à ce titre, elle repose sur des documents publiés et non publiés déjà publics, ainsi que sur un examen récent de la jurisprudence. La plupart des sources citées dans le rapport datent du milieu des années 1990 jusqu'à aujourd'hui.

Le rapport est structuré comme suit : premièrement, il expose des points de vue éclairés qui expliquent la gravité du problème de la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale. Deuxièmement, le rapport se penche sur la nature et l'ampleur de la surreprésentation. Il considère ensuite les facteurs responsables de la surreprésentation, en insistant sur le colonialisme, la marginalisation socioéconomique, la discrimination systémique et le choc culturel. Le rapport examine ensuite des initiatives précises qui ont été mises en œuvre dans le but de régler le problème : (i) des modifications apportées au *Code criminel* sur la détermination de la peine des délinquants autochtones, ainsi que les décisions subséquentes de la Cour suprême du Canada dans les affaires *R. c. Gladue* et *R. c. Ipeelee*; (ii) la création des tribunaux Gladue; (iii) les enjeux relatifs à la liberté sous caution et à la détention provisoire; (iv) la jurisprudence; et (v) les initiatives communautaires et programmes gouvernementaux pertinents visant à atténuer le problème de la surreprésentation. Le rapport aborde également les lacunes : que manque-t-il à nos tentatives pour régler le problème de la surreprésentation? Le rapport se termine par une brève conclusion.

---

<sup>3</sup> Le terme « Autochtones » désigne les Premières Nations, les Inuits et les Métis Voir la note en bas de page 4.



## La surreprésentation est un grave problème

La surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale a été examinée aux niveaux les plus élevés. Depuis 1989, onze commissions royales ou commissions d'enquête ont examiné la question de la justice autochtone, exclusivement ou conjointement avec d'autres enjeux touchant les Autochtones du Canada<sup>4</sup>. Malgré les recommandations formulées à la suite de ces enquêtes, par le milieu universitaire et d'autres sources à l'égard de la recherche et des politiques, le problème de la surreprésentation des Autochtones persiste et, d'une certaine façon, continue de s'aggraver.

Le rapport final de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones du Manitoba résume sans équivoque la relation entre les Autochtones et le système de justice dans la déclaration suivante :

[Traduction] Le système de justice, au moment de répondre aux besoins des Autochtones du Manitoba, a connu un échec retentissant. Il a été insensible et inaccessible en plus d'arrêter et d'emprisonner les Autochtones en nombre manifestement démesuré. Les Autochtones qui sont arrêtés sont davantage susceptibles que les non-Autochtones d'être privés d'une libération sous caution, de passer plus de temps en détention avant le procès, de passer moins de temps avec leurs avocats et, s'ils sont reconnus coupables, d'être incarcérés..... Ce n'est pas seulement que le système de justice a laissé tomber les Autochtones, c'est aussi que la justice leur a été refusée. Depuis plus d'un siècle, les droits des Autochtones sont ignorés et érodés. (Enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones du Manitoba, 1991 : p. 1)

La Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) a souscrit aux conclusions et aux recommandations de la Commission d'enquête du Manitoba et a élargi l'échec du système de justice à tous les Autochtones du Canada, et non pas seulement aux Autochtones du Manitoba :

Le système judiciaire canadien, surtout le système pénal, ne répond pas aux besoins des Autochtones du Canada, qu'ils soient Indiens, Inuits ou Métis, et qu'ils habitent dans les réserves ou à l'extérieur, en milieu urbain ou en milieu rural, peu importe le territoire ou la province. (CRPA, 1996 : p. 30)

---

<sup>4</sup> La Royal Commission on the Donald Marshall, Jr., Prosecution (Nouvelle-Écosse, 1989); la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones du Manitoba, 1991; la Cawsey Commission (Alberta, 1991); la Commission sur le racisme systémique dans le système de justice pénale en Ontario (1995); la Commission royale sur les peuples autochtones (1996); la Stonechild Inquiry (Saskatchewan, 2004); la Saskatchewan Commission on First Nations and Métis Peoples and Justice Reform (2004); la Commission d'enquête sur Ipperwash (Ontario, 2007), *La représentation des Premières Nations sur la liste des jurés en Ontario* (le rapport Iacobucci, 2013); la Commission de vérité et réconciliation du Canada (2015) et l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (2019).

Dans son rapport d'examen indépendant *Représentation des Premières Nations sur la liste des jurés en Ontario* (2013), l'honorable Franck Iacobucci écrit :

[a] u problème d'envergure qu'est celui de la sous-représentation des Premières Nations au sein des jurys vient, hélas, s'ajouter celui de la situation franchement critique du système judiciaire en général, tel qu'appliqué aux Premières Nations, en particulier dans le Nord. Si nous en restions au statu quo, la situation, déjà grave, ne ferait qu'empirer et rendrait futile tout espoir d'arriver à une réconciliation entre les Premières Nations et la population de l'Ontario. Bref, les palabres ne sont plus de mise, l'heure est venue d'Agir, et vite! (2013 : p. 1)

Dans l'arrêt *R. c. Gladue*, la Cour suprême du Canada a souligné que les chiffres sur la surreprésentation sont à la fois étonnants et un signe certain que les relations entre les Autochtones et le système de justice comportent de graves lacunes. La Cour a déclaré : « Les chiffres sont criants et reflètent ce qu'on peut à bon droit qualifier de crise dans le système canadien de justice pénale » (*R. c. Gladue* [1999] 1 R.C.S. 688).

La Commission de vérité et réconciliation du Canada (CVR) a énoncé dix-huit appels à l'action visant expressément à combler les lacunes du système de justice à l'égard des Autochtones, ainsi que trois autres appels à l'action visant l'équité pour les Autochtones dans le système de justice (CVR, 2015a).

Enfin, et surtout, la gravité du problème a été clairement exprimée par les nombreuses personnes, organisations et dirigeants autochtones qui ont fait part de leurs points de vue et de leurs expériences dans le cadre des enquêtes susmentionnées et qui sont intervenus dans des affaires portées devant la Cour suprême, notamment l'affaire *Gladue*.

Il est également important de préciser dès le départ que les Autochtones du Canada, qu'ils soient inscrits, non inscrits, métis ou inuits, vivent de plus en plus en milieu urbain. Selon Statistique Canada (2017a), en 2016, 51,8 % de la population autochtone totale vivait dans une région métropolitaine d'au moins 30 000 habitants. De 2006 à 2016, le nombre d'Autochtones vivant dans un centre urbain de cette taille a augmenté de 59,7 % (Statistique Canada 2017a). Statistique Canada explique l'augmentation de la population urbaine par de multiples facteurs, dont la croissance démographique dans les milieux urbains et non urbains, la mobilité et les changements dans les données d'identification autodéclarées (*ibid.*). Ainsi, bien que de nombreux Autochtones continuent de vivre dans des collectivités rurales et éloignées du Nord, le stéréotype selon lequel les Autochtones vivent principalement dans l'isolement n'est plus vrai, ce qui a d'importantes répercussions sur l'élaboration des politiques dans la plupart des domaines sociaux, y compris la justice pénale.

## Surreprésentation : nature et ampleur du problème

Les défaillances du système de justice pénale envers les Autochtones se manifestent de bien des façons, peut-être surtout par la surreprésentation extrême des Autochtones en tant que délinquants incarcérés. Cela peut être constaté de deux façons : en examinant la proportion de la population carcérale autochtone par rapport à la population carcérale totale; et en examinant les taux comparatifs d’incarcération des Autochtones et les variations de ces taux.

Le rapport annuel 2017-2018 du Bureau de l’enquêteur correctionnel (BEC) faisait état d’un nombre croissant d’Autochtones incarcérés. Le nombre de détenus autochtones dans les établissements fédéraux étant passé de 20 % de la population carcérale totale en 2008-2009 à 28 % en 2017-2018, alors qu’ils ne représentent que 4,1 % de la population canadienne totale. De même, le pourcentage de femmes autochtones incarcérées dans des établissements fédéraux est passé de 32 % à 40 % de la population carcérale féminine. Bien que le taux d’incarcération des Autochtones ait augmenté considérablement, la population carcérale globale (autochtone et non autochtone) n’a augmenté que légèrement. L’Enquêteur correctionnel a déclaré ce qui suit :

Au cours de la décennie écoulée entre mars 2009 et mars 2018, la population carcérale autochtone a augmenté de 42,8 %, alors que la croissance générale a été de moins de 1 % pendant la même période. Au 31 mars 2018, les détenus autochtones représentaient 28 % de l’ensemble de la population carcérale sous responsabilité fédérale, tandis que les Autochtones ne constituent que 4,3 % de la population canadienne<sup>5</sup>. La situation continue de s’aggraver pour les femmes autochtones. Au cours des dix dernières années, le nombre de délinquantes autochtones sous responsabilité fédérale a augmenté de 60 %, passant de 168 en mars 2009 à 270 en mars 2018. À la fin de la période visée par le rapport, 40 % des femmes incarcérées au Canada étaient d’ascendance autochtone. Ces chiffres sont troublants. (BEC, 2018 : p. 67)

Le ministère de la Justice du Canada (2018c) a examiné les tendances des populations d’adultes sous responsabilité fédérale en fonction des points de données des trois dernières années de recensement (2006, 2011 et 2016)<sup>6</sup>. Le rapport du Ministère tire un certain nombre de

---

<sup>5</sup> De légers écarts existent selon différentes publications officielles en ce qui concerne le pourcentage des Autochtones dans l’ensemble de la population canadienne; par exemple, alors que le BEC estimait le pourcentage d’Autochtones à 4,3 % de la population canadienne totale, Statistique Canada a conclu que la proportion était de 4,1 %.

Il est difficile d’obtenir des chiffres exacts sur la population autochtone, ces chiffres peuvent varier selon le moment et les techniques de dénombrement utilisées. Quoi qu’il en soit, les écarts sont suffisamment faibles pour ne pas avoir d’incidence sur le message relatif aux chiffres globaux d’incarcération tels qu’ils sont exprimés ici. Voir la note en bas de page 11.

<sup>6</sup> Le ministère de la Justice explique le concept des taux. Contrairement aux nombres de délinquants, les taux se fondent sur les points de données des années civiles. Un taux est défini comme une mesure du nombre d’adultes

conclusions, dont les suivantes, qui se rapportent directement aux Autochtones adultes admis dans les établissements correctionnels fédéraux.

- Bien que le taux d’incarcération des Canadiens autochtones d’âge adulte ait légèrement diminué au cours de la dernière décennie, il demeure 8 fois plus élevé que celui des Canadiens non autochtones d’âge adulte. Le nombre global de délinquants autochtones continue d’augmenter tandis que le nombre de délinquants non autochtones a légèrement diminué.
- Les taux d’incarcération et les nombres totaux, à la fois pour les femmes autochtones et non autochtones, ont augmenté au cours de la dernière décennie; cependant, le taux d’incarcération des femmes autochtones est toujours beaucoup plus élevé (12,5 fois) que celui des femmes non autochtones (ministère de la Justice du Canada, 2018c).

Les données fournies par Statistique Canada fournissent des précisions sur le problème de la surreprésentation en incluant les services correctionnels provinciaux et territoriaux aux services correctionnels fédéraux. En 2016-2017, les adultes autochtones représentaient 28 % des admissions aux services correctionnels provinciaux et territoriaux et 27 % des admissions aux services correctionnels fédéraux (Statistique Canada, 2018a)<sup>7</sup>. Pourtant, ils ne représentaient que 4,1 % de la population adulte canadienne (*ibid.*). Selon Statistique Canada :

Une admission est comptée chaque fois qu’une personne commence un programme de surveillance quelconque dans un établissement correctionnel ou dans la collectivité. En 2016-2017, les adultes autochtones représentaient 28 % des admissions aux services correctionnels provinciaux ou territoriaux et 27 % des admissions aux services correctionnels fédéraux, alors qu’ils représentaient 4,1 % de la population adulte canadienne. En comparaison, en 2006-2007, la proportion d’admissions d’Autochtones aux services correctionnels s’établissait à 21 % pour les services correctionnels provinciaux et territoriaux (à l’exclusion de l’Île-du-Prince-Édouard et des Territoires du Nord-Ouest) et à 19 % pour les services correctionnels fédéraux. (Statistique Canada, 2018a)

---

en détention pour 100 000 adultes dans la population générale. Il est important de noter qu’un taux va diminuer si le nombre d’adultes incarcérés dans un établissement fédéral diminue, mais il peut aussi diminuer si le nombre d’adultes dans la population canadienne augmente tandis que le nombre d’adultes incarcérés dans un établissement fédéral reste le même.

<sup>7</sup> Les programmes de services correctionnels des provinces et des territoires sont responsables des adultes qui purgent une peine d’emprisonnement de moins de deux ans, qui sont en attente de leur procès ou du prononcé de leur sentence (détenus de façon provisoire) et qui purgent une peine au sein de la collectivité, notamment la probation. Les systèmes provinciaux et territoriaux supervisent également les jeunes (12 à 17 ans). Les peines d’emprisonnement de deux ans ou plus sont purgées dans le système correctionnel fédéral.

Dans l'ensemble, les admissions d'adultes aux établissements fédéraux (adultes autochtones et non autochtones combinés) ont augmenté de moins de 1 % en 2018. Toutefois, les données de Statistique Canada indiquent que les admissions d'adultes autochtones aux services correctionnels fédéraux ont augmenté considérablement entre 2006-2007 et 2016-2017 pour atteindre 27 %. La proportion d'admissions d'adultes Autochtones dans les établissements provinciaux et territoriaux était légèrement plus élevée, à 28 % en 2016-2017 (*ibid*).

Le nombre de jeunes Autochtones admis aux services correctionnels provinciaux et territoriaux est encore plus inquiétant :

[Traduction] En 2016-2017, les jeunes autochtones représentaient 46 % des admissions aux services correctionnels dans les 10 administrations participantes, alors qu'ils représentaient 8 % de la population générale de jeunes dans ces mêmes administrations. Les jeunes autochtones sont surreprésentés parmi l'ensemble des jeunes admis au placement sous garde et à un programme de surveillance au sein de la collectivité, représentant 50 % des admissions au placement sous garde et 42 % des admissions à un programme de surveillance au sein de la collectivité. Les femmes autochtones représentaient une plus grande proportion des admissions de jeunes au placement sous garde comparativement à leurs homologues de sexe masculin. Les jeunes femmes autochtones représentaient 60 % des admissions de jeunes femmes, tandis que les jeunes hommes autochtones représentaient 47 % des admissions de jeunes hommes. (Statistique Canada, 2018a)

Une façon révélatrice de voir la tendance à l'augmentation du nombre d'Autochtones admis en détention est de comparer les pourcentages d'adultes autochtones admis aux services correctionnels provinciaux et territoriaux par type de surveillance entre 2012-2013 et 2016-2017. Ces chiffres représentent le pourcentage de détenus autochtones par rapport à la population carcérale totale. Il est également important de se rappeler que la population autochtone en pourcentage de l'ensemble de la population canadienne ne représentait que 4,1 % en 2016-2017 (Statistique Canada, 2018a).

Entre 2013-2014 et 2016-2017, le nombre total d'Autochtones admis en détention est passé de 25 % à 30 % du total des admissions. Le nombre d'admissions après condamnation est passé de 26 % à 30 %. Les détentions provisoires sont passées de 23 à 29 %. Et les autres situations de détention sont passées de 32 % à 33 % (Statistique Canada 2016a; Statistique Canada, 2017a)<sup>8</sup>.

Un certain nombre de points importants ressortent de ces chiffres. Premièrement, le nombre d'Autochtones admis en détention est beaucoup plus élevé que celui des non-Autochtones dans toutes les catégories. Deuxièmement, les pourcentages d'admission des délinquants

---

<sup>8</sup> Les admissions en détention sous un autre statut comprennent les personnes dans les établissements correctionnels provinciaux ou territoriaux qui sont détenues avant la comparution, aux fins de l'immigration ou en raison de manquements aux conditions de la libération conditionnelle ou de la suspension de celle-ci, de même que les personnes qui sont détenues temporairement sans mandat de n'importe quel type que ce soit.

autochtones ont augmenté dans toutes les catégories entre 2012-2013 et 2016-2017. Cela signifie, bien entendu, que les pourcentages d'admission des délinquants non autochtones ont diminué dans toutes les catégories. Troisièmement, compte tenu de la taille relative de l'ensemble de la population autochtone, les différences sont frappantes. Par exemple, bien qu'ils représentent 4,1 % de l'ensemble de la population canadienne, les adultes autochtones représentaient près de 30 % du total des admissions en détention en 2016-2017 (Statistique Canada 2016a; Statistique Canada, 2017a).

Il convient de souligner que les admissions en détention de délinquants autochtones adultes varient d'une province et d'un territoire à l'autre, tout comme la proportion de détenus autochtones par rapport à la proportion relative d'Autochtones dans la population générale. L'Ontario, les provinces de l'Ouest et les territoires ont des proportions beaucoup plus élevées d'Autochtones incarcérés par rapport au pourcentage de la population autochtone que le Québec et les provinces de l'Atlantique. Par exemple, en 2011-2012, la Saskatchewan avait une proportion relativement élevée d'Autochtones dans sa population adulte totale, soit 12 %, mais le taux d'incarcération des délinquants autochtones en Saskatchewan était de 78 % de la population adulte totale incarcérée. En Nouvelle-Écosse, par contre, les adultes autochtones représentaient 3 % de la population adulte provinciale et 11 % de la population adulte incarcérée (Statistique Canada, 2014). Ainsi, le nombre relatif d'incarcérations est plus faible en Nouvelle-Écosse qu'en Saskatchewan par rapport aux taux de la population générale. Ces différences relatives s'appliquent généralement dans les comparaisons entre les provinces et les territoires dans l'ensemble du pays<sup>9</sup>.

En 2016-2017, les jeunes Autochtones (12 à 17 ans) représentaient 8 % de tous les jeunes dans les provinces et les territoires (ministère de la Justice du Canada, 2018a)<sup>10</sup>. Toutefois, en 2016-2017, ils représentaient une proportion beaucoup plus élevée de jeunes admis dans le système correctionnel, soit 46 % (*ibid.*). La surreprésentation des jeunes Autochtones était encore plus disproportionnée chez les filles en 2016-2017. Les jeunes femmes autochtones représentaient 60 % de toutes les jeunes femmes admises dans les systèmes correctionnels provinciaux et territoriaux, comparativement à 47 % des jeunes hommes autochtones (Statistique Canada, 2018a).

---

<sup>9</sup> Les explications des différences régionales sont complexes et mal comprises. LaPrairie (2002) laisse entendre que, dans les villes du moins, un facteur important est le degré relatif d'avantage ou de désavantage que connaissent les Autochtones vivant dans une ville donnée. Elle décrit le désavantage comme [traduction] « la concentration d'Autochtones pauvres, chefs de famille monoparentale et peu instruits dans le noyau central de leurs grandes villes ». Autrement dit, selon LaPrairie, c'est le degré relatif de marginalisation qui influe principalement sur les taux de criminalité et d'incarcération, ce qui entraîne des différences entre les villes des provinces maritimes et celles des Prairies. Sprott et Doob (2002) et Doob et Sprott (2007) ne seraient pas en désaccord avec LaPrairie, mais soutiendraient également que les différences régionales peuvent s'expliquer par les différences de cultures systémiques dans le système de justice lui-même, en particulier dans le système judiciaire, ce qui entraîne des taux plus élevés de peines d'incarcération dans les provinces des Prairies. Il s'agit d'une question importante qui mérite d'être approfondie, car elle remet en question les principes d'application juste, équitable et cohérente de la loi.

<sup>10</sup> Dix provinces et territoires ont fourni des données sur les admissions de jeunes dans le système correctionnel. Le Québec, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick n'ont pas déclaré de chiffres pour 2016-2017.

Enfin, nous devrions nous pencher sur la victimisation des Autochtones au Canada. Statistique Canada a fourni des données sur ce problème pour l'année 2014 (Statistique Canada, 2016c : p. 3) :

En 2014, une proportion plus forte d'Autochtones que de non-Autochtones au Canada ont déclaré avoir été victimes d'un crime au cours des 12 mois précédents. Dans l'ensemble, 28 % des Autochtones vivant dans les provinces et les territoires comparativement à 18 % des non-Autochtones ont dit avoir été victimes d'un des huit types d'infractions mesurés dans le cadre de l'Enquête sociale générale (ESG) sur la victimisation<sup>11</sup>.

En 2014, le taux global de victimisation avec violence affiché par les Autochtones était plus de deux fois supérieur à celui des non-Autochtones (163 incidents pour 1 000 personnes par rapport à 74 incidents pour 1 000 personnes). Sans égard au type de crime violent, les Autochtones ont presque toujours inscrit des taux de victimisation plus élevés que les non-Autochtones.

Bien que les taux de victimisation soient relativement élevés chez les Autochtones, il est important de reconnaître que cela ne signifie pas que les Autochtones sont intrinsèquement plus susceptibles de commettre des crimes, y compris des crimes violents, que les non-Autochtones. Les Autochtones ne sont pas non plus, par nature, plus susceptibles d'être victimes de violence que les non-Autochtones. Comme il est mentionné dans l'analyse de Statistique Canada ci-dessous, le fait d'être autochtone en soi n'est pas le facteur de risque le plus important pour devenir une victime. Au contraire, d'autres facteurs sociaux et économiques — tant historiques qu'actuels — ont plus de poids statistique dans la victimisation possible.

Lorsqu'on tient compte des divers facteurs de risque, l'identité autochtone en soi ne demeurerait pas liée à l'augmentation du risque global de victimisation avec violence chez une personne. En effet, les taux de victimisation plus élevés observés chez les Autochtones semblaient plutôt être liés à la présence accrue d'autres facteurs de risque au sein de cette population, comme les antécédents de mauvais traitements durant l'enfance, la perception de désordre social dans le voisinage, les antécédents d'itinérance, la consommation de drogues ou le fait d'avoir une santé mentale passable ou mauvaise. (Statistique Canada, 2016c)

Bien que cela soit vrai sur le plan statistique, il faut reconnaître que le fait d'être autochtone est souvent un facteur important de victimisation. Les nombreux exemples troublants de violence,

---

<sup>11</sup> Les huit infractions comprennent l'agression sexuelle, le vol qualifié, les voies de fait, l'introduction par effraction, le vol de véhicules à moteur ou de leurs pièces, le vol de biens du ménage, le vandalisme et le vol de biens personnels.

y compris les meurtres, subis par les femmes et les jeunes autochtones nous l'ont appris. Les cas traités dans l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (2019), et l'enquête sur la mort de sept élèves autochtones du secondaire à Thunder Bay de 2000 à 2011 (Talaga, 2017) le démontrent. Le problème est davantage compliqué par le fait que le colonialisme, la marginalisation socioéconomique et la discrimination systémique continuent de jouer un rôle dans ces terribles cas.

De nombreuses commissions d'enquête et tribunaux, y compris la CRPA (1996), la CVR (2015) et la Cour suprême du Canada (diverses décisions), ont confirmé qu'un vaste éventail de facteurs a contribué à la surreprésentation des Autochtones en tant que délinquants et victimes. Ces facteurs sont examinés à la section suivante.

## Causes de la surreprésentation

Pourquoi les Autochtones sont-ils si largement surreprésentés parmi les délinquants et les victimes? La CRPA a donné trois explications viables, dont chacune a sa place dans la pensée gouvernementale et la littérature universitaire : le colonialisme; la marginalisation socioéconomique et le choc culturel. La discrimination systémique à l'égard des Autochtones dans le système de justice pénale constitue également un grave problème. Ces facteurs se font sentir conjointement depuis de nombreuses années. Ils sont abordés ci-dessous.

### 4.1 Colonialisme

L'explication la plus fondamentale de la CRPA à la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale est le colonialisme. Selon la CRPA et d'autres (Levy et Young, 2011; Commission on First Nations and Métis Peoples and Justice Reform, 2007; Crosby et Monaghan, 2012; Friedland, 2009; Manzano-Munguia, 2011), l'expérience coloniale des Autochtones depuis les premiers contacts français et britanniques a été marquée par les tentatives des pouvoirs coloniaux de contrôler leurs terres et ressources naturelles. De nombreux mécanismes de contrôle colonial ont été imposés, y compris la réinstallation violente dans des réserves et d'autres établissements désignés, ainsi que des lois restrictives, le plus souvent en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

La *Loi sur les Indiens* était (et beaucoup diraient qu'elle continue de l'être) une loi discriminatoire. Au cours des premières années, de nombreuses mesures répressives ont été adoptées par une série de modifications, notamment des restrictions sur l'utilisation d'outils agricoles mécanisés par les agriculteurs autochtones; l'interdiction d'activités cérémonielles comme le potlatch en Colombie-Britannique et la danse du soleil dans les Prairies; l'émancipation involontaire (perte du statut d'Indien) pour un homme qui atteignait un certain niveau de scolarité; empêcher les groupes ou les collectivités autochtones d'embaucher un avocat pour représenter leurs intérêts devant le gouvernement fédéral; et la menace d'imposer des amendes aux avocats qui représentaient des groupes ou des collectivités autochtones (voir Coates, 2008). D'autres complications persistent, notamment les tentatives infructueuses de réviser certaines parties de la Loi qui touchent de nombreuses personnes et familles des



Premières nations; par exemple, les restrictions à l'octroi du statut d'Indien, qui touchent particulièrement les femmes autochtones et leurs enfants (Palmater, 2011).

La réticence du gouvernement à respecter les conditions établies dans les traités conclus entre les Autochtones et le gouvernement fédéral, comme l'a souligné la CRPA (1996), est un autre exemple du colonialisme actuel. De nombreuses revendications particulières — revendications territoriales et autres avantages promis — ne sont toujours pas réglées par le gouvernement fédéral. Il s'agit là d'une préoccupation pour de nombreuses Premières nations et les gouvernements et organismes régionaux des Premières nations. Elle est explicitement reconnue comme un problème permanent au sein du gouvernement fédéral et un facteur de la marginalisation continue des Autochtones.

Selon la CRPA, « [c]e rapport de colonisé à colonisateur explique en grande partie de ce qui est arrivé aux peuples autochtones » (1996 : p. 52). Le colonialisme est une relation historique caractérisée par un « processus historique et politique particulier qui a plongé les Autochtones dans l'indigence la plus totale » (*ibid.* : p. 52). Un rapport préparé en 1988 par Michael Jackson pour l'Association du Barreau canadien explique assez tôt les liens entre le colonialisme et la surreprésentation. Dans ce rapport, Jackson décrivait une relation coloniale dans laquelle l'aliénation culturelle, la dépossession territoriale et la marginalisation socioéconomique devenaient de plus en plus prononcées chez les Autochtones. Selon Jackson [traduction] « son processus de dépossession et de marginalisation a entraîné des coûts énormes dont la criminalité et l'alcoolisme ne sont que deux éléments d'une longue liste » (1988, p. 218). Autrement dit, les répercussions du colonialisme ont contribué de façon importante à la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale.

Certains auteurs (p. ex. Proulx, 2003) font référence au colonialisme et au postcolonialisme dans le cadre du même processus. C'est probablement une vérité aveuglante dans le cas des pensionnats, qui ont existé pendant plus d'un siècle. Selon la CVR :

Les écoles financées par le gouvernement et dirigées par l'église étaient situées partout au Canada et établies dans le but d'éliminer la participation des parents dans le développement spirituel, culturel et intellectuel des enfants autochtones. Les dernières écoles résidentielles ont été fermées au milieu des années 1990... Au cours de ce chapitre de l'histoire du Canada, plus de 150 000 enfants des Premières nations, des Métis et des Inuits ont été forcés d'assister à ces écoles dont certaines étaient à des centaines de kilomètres de leur maison. *L'impact cumulatif des pensionnats est un héritage de traumatisme non résolu passé de génération en génération et a eu un effet profond sur la relation entre les Autochtones et les autres Canadiens.* (CVR, 2015b; emphase ajoutée).

Il est presque impossible d'estimer l'ampleur des répercussions intergénérationnelles négatives de l'expérience des pensionnats. Les résultats ont été complexes et tragiques, notamment des taux disproportionnellement élevés de problèmes de santé physique et mentale, d'alcoolisme et de toxicomanie, de déficience cognitive, de violence interpersonnelle et de suicide. Ces

facteurs contribuent tous à la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale.

Les Autochtones disent souvent qu'ils ont perdu leurs compétences parentales en raison de l'expérience des pensionnats (ce qui était probablement l'intention des autorités) et que cette perte a été transmise à leurs enfants et à leurs petits-enfants (Clark, 2007; CVR, 2015a). L'enquêteur correctionnel fédéral a relevé de graves problèmes sous-jacents éprouvés par les détenus autochtones, problèmes qui pourraient être directement ou indirectement liés à l'expérience des pensionnats et à l'éclatement de la famille. Il cite une recherche du Service correctionnel du Canada qui a révélé, entre autres facteurs négatifs, que la moitié des délinquants autochtones qui participaient au Programme pour délinquants autochtones toxicomanes « avaient été sous la responsabilité d'organismes de protection de la jeunesse – 71 % d'entre eux ont vécu en familles d'accueil et 39 %, dans un foyer de groupe ». (BEC, 2014 : p. 49)

La CRPA et la CVR ont toutes deux fait valoir que le colonialisme sous ses diverses formes, qu'il s'agisse des pensionnats, du retrait de personnes de leurs terres traditionnelles, des exigences de la *Loi sur les Indiens* ou du refus du gouvernement d'honorer les traités, a eu et continue d'avoir de profondes répercussions négatives sur les Autochtones. Ces répercussions se manifestent de bien des façons, notamment par la criminalité et la victimisation. Comme l'ont dit les commissaires de la CRPA :

... [n]ous estimons que si l'on situe les causes profondes de la criminalité autochtone dans l'histoire du colonialisme, et que si l'on comprend les effets persistants de celui-ci, la nécessité d'établir de nouveaux rapports, contraires à toutes les prémisses sur lesquelles les relations coloniales entre les peuples autochtones et la société non autochtone se sont établies, devient absolument évidente. (CRPA, 1996 : p. 59)

Dans cette citation et tout au long de leur rapport, les commissaires de la CRPA établissent des liens directs entre les effets du colonialisme et le comportement criminel des Autochtones. Ils relient aussi directement le colonialisme à la discrimination systémique et, comme nous le verrons plus loin, à la marginalisation socioéconomique et au choc culturel.

## 4.2 Marginalisation socioéconomique

Il est clair que le colonialisme sous ses diverses formes a eu des répercussions négatives à long terme sur les Autochtones. La marginalisation socioéconomique qui, selon la CRPA, peut être considérée comme un résultat direct du colonialisme passé et présent (CRPA, 1996) a également une incidence directe sur la délinquance, la victimisation et le traitement inéquitable des Autochtones dans le système de justice. Même l'enquête la plus simple ne laisse aucun doute sur le fait que les Autochtones et des collectivités entières sont marginalisés au Canada. Le revenu moyen en 2015 pour l'ensemble de la population non autochtone du Canada était de

46 449 \$, tandis que le revenu moyen pour l'ensemble de la population autochtone était de 36 748 \$ (Statistique Canada, 2016b). En outre, les taux d'emploi des Autochtones étaient nettement inférieurs à ceux des non-Autochtones pour la même période, soit 81,6 % pour la population non autochtone comparativement à 65,8 % pour la population autochtone totale (*ibid.*). Les taux d'emploi dans les collectivités autochtones éloignées et isolées sont nettement inférieurs aux taux d'emploi globaux des Autochtones, qui comprennent les Autochtones vivant en milieu urbain qui sont plus susceptibles d'avoir un emploi (*ibid.*)<sup>12</sup>.

Le problème des revenus relativement faibles et du chômage élevé est aggravé par une multitude d'autres conditions sociales et de vie inacceptables auxquelles sont confrontés les Autochtones, en particulier dans des régions éloignées et isolées. De nombreux auteurs, organismes et enquêtes ont documenté des niveaux de logement, d'éducation et de soins de santé nettement inférieurs aux normes dans les communautés autochtones. En 2016, la proportion de logements autochtones nécessitant des réparations majeures était de 19 %, comparativement à 6 % pour la population non autochtone. Alors que 29 % des non-Autochtones âgés de 25 à 64 ans avaient obtenu un diplôme universitaire en 2016, 11 % des Autochtones avaient atteint ce niveau de scolarité (Statistique Canada, 2016b)<sup>13</sup>.

La santé est un autre grave problème. Le taux élevé et croissant de tuberculose (TB) actuellement observé dans les communautés autochtones est un indicateur important des effets de la marginalisation socioéconomique, qui combine la pauvreté, les logements en mauvais état et les lacunes en matière de soins de santé. Selon Santé Canada [traduction] « [I] es études ont montré que les membres des Premières Nations sont plus à risque que les autres Canadiens d'être infectés par la tuberculose. Certaines des causes profondes sont liées aux mauvaises conditions socioéconomiques dans lesquelles ils vivent » (Santé Canada, 2010). Un autre indicateur de la marginalité sociale et économique est le taux élevé de suicide chez les Autochtones, surtout chez les jeunes. Un rapport parlementaire de 2017 a révélé que les taux de suicide chez les Autochtones, en particulier chez les jeunes (femmes et hommes), étaient jusqu'à 40 fois plus élevés que chez les non-Autochtones. De plus, bien que le taux de suicide au sein de la population canadienne ait diminué, celui des Autochtones a augmenté au cours des trois dernières décennies (Comité permanent des affaires autochtones et du Nord, 2017).

---

<sup>12</sup> Les données statistiques doivent être examinées avec prudence. Il est difficile d'assurer l'exactitude des chiffres du recensement des Autochtones et encore plus difficile d'obtenir des données sur la criminalité. Ce problème découle principalement de la difficulté d'obtenir des données de recensement auprès des personnes et des familles autochtones pour différentes raisons, notamment l'isolement communautaire et le manque d'accès aux services Internet. Statistique Canada (2005) a reconnu les défis et Rudin a décrit ce problème en détail (2007 : p. 10-11). Parmi les autres problèmes, mentionnons l'absence de déclaration par les provinces et les territoires, comme nous l'avons mentionné ci-dessus. Cela étant dit, Statistique Canada fournit les meilleures données disponibles et les plus utiles aux fins du présent rapport.

<sup>13</sup> Il convient de noter que les chiffres sur l'emploi et le niveau de scolarité de la population autochtone peuvent être gonflés en raison de la difficulté de sonder les Autochtones. Il est possible que Statistique Canada ait obtenu un taux de réponse disproportionnellement élevé chez les Autochtones qui avaient un emploi ou un diplôme universitaire comparativement à ceux qui n'en avaient pas.

La marginalisation sociale et économique, qui comprend les problèmes susmentionnés, contribue à la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale. Selon la CRPA :

Lorsqu'on considère qu'il s'agit d'un problème structurel de marginalité socioéconomique, on fait valoir qu'il y a un nombre disproportionné d'Autochtones qui sont pauvres et appartiennent à une sous-classe sociale, et que leur surreprésentation dans le système de justice pénale est un exemple de la corrélation bien connue entre pauvreté et criminalité.... Nous sommes absolument convaincus que la privation socioéconomique est une des causes fondamentales des taux excessifs de criminalité chez les Autochtones. (1996 : p. 47)

Malheureusement, les effets négatifs de la marginalisation socioéconomique ne se sont guère améliorés depuis le rapport de la CRPA.

### 4.3 Discrimination systémique

La surreprésentation des Autochtones se remarque dans l'ensemble du système de justice. La Cour suprême du Canada a souligné ce qui suit dans l'arrêt *R. c. Gladue* :

Il ne faut pas s'en surprendre, mais le recours excessif à l'emprisonnement dans le cas des Autochtones n'est que la pointe de l'iceberg en ce qui concerne la marginalisation des Autochtones au sein du système de justice pénale au Canada. Les Autochtones sont surreprésentés dans virtuellement tous les aspects du système. Notre Cour a souligné récemment dans *R. c. Williams*, [1998] 1 R.C.S. 1128, au par. 58, que les préjugés contre les Autochtones sont largement répandus au Canada, et qu'« [i] l y a une preuve que ce racisme largement répandu s'est traduit par une discrimination systémique dans le système de justice pénale »<sup>14</sup>.

La discrimination systémique peut être observée à toutes les étapes du système de justice pénale : les services de police, les tribunaux et les services correctionnels. La Commission d'enquête sur la justice applicable aux Autochtones du Manitoba a défini la discrimination systémique comme suit : [traduction] « Le terme discrimination "systémique" est utilisé lorsque l'application d'une norme ou d'un critère, ou l'utilisation d'une "pratique courante", a un effet préjudiciable sur un groupe identifiable qui n'est pas consciemment visé » (1991 : p. 100). Il convient toutefois de souligner qu'il s'agit d'un problème qui touche non seulement les

---

<sup>14</sup> *R. c. Gladue* [1999] 1 R.C.S. 688, para. 61.

Autochtones, mais aussi d'autres groupes racialisés et minoritaires, comme l'a démontré, par exemple, la Commission sur le racisme systémique dans le système de justice pénale en Ontario (1995). Cela étant dit, les Autochtones sont dans l'ensemble les plus durement touchés par la discrimination systémique (Rudin, 2007).

La discrimination systémique dans le système de justice pénale se manifeste de diverses façons et, en fin de compte, elle contribue à la surreprésentation des Autochtones à toutes les étapes du système. Ces réalités sont abordées ci-dessous.

#### 4.3.1 Services de police

Diverses commissions et enquêtes, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, se sont penchées sur la question du maintien de l'ordre dans les collectivités autochtones et auprès des Autochtones. Toutes ont reconnu que des services de police communautaires efficaces sont nécessaires dans le contexte autochtone. Hylton a écrit que la GRC considère la police communautaire comme [traduction] « un partenariat entre la collectivité et la police pour la prestation des services de police » (2005 : p. 1-2). D'autres intervenants institutionnels ont également réclamé un modèle communautaire. La Commission de réforme du droit, par exemple, a dit en 1991 « qu'il y aurait lieu de donner, dans toute la mesure du possible, une certaine permanence à la présence de la police dans les collectivités autochtones qui désirent continuer à bénéficier d'un service de police externe » (1991 : p. 48).

Bien que la police communautaire semble être un modèle efficace pour les collectivités autochtones, les collectivités diffèrent entre elles quant à l'approche qu'elles préfèrent adopter. Par exemple, certaines collectivités veulent continuer d'être desservies par la GRC, tandis que d'autres préféreraient (et d'autres ont déjà) leurs propres services de police. Cela laisse penser qu'il est nécessaire de former des services de police adaptés aux : [traduction] « définitions propres à la situation de la réglementation et du contrôle sociaux » (Depew, 1992 : p. 462). Autrement dit, et comme le recommandent toutes les enquêtes qui ont examiné le problème, les services de police devraient être adaptés à chaque collectivité.

Pourquoi les services de police sont-ils un important enjeu dans le contexte autochtone? Il y a trois raisons connexes : une surveillance policière excessive; un manque de soutien de la part des services de police, et l'absence générale d'un modèle de police communautaire dans les collectivités autochtones.

M. Rudin a abordé la question de la surveillance excessive et du manque de soutien dans un document préparé dans le cadre de la Commission d'enquête sur l'Ippeewash (Rudin, 2007). Voici ce qu'il a déclaré :

[Traduction] Les Autochtones font à la fois l'objet d'une surveillance excessive et d'un manque de soutien de la part des services de police. La conséquence de la surveillance policière excessive est qu'un grand nombre d'Autochtones doivent se présenter devant les tribunaux parce que la surveillance est plus soutenue dans les collectivités autochtones ou les collectivités où vivent les Autochtones que les

autres collectivités. En même temps, les Autochtones manquent de soutien policier. Les plaintes légitimes des Autochtones, selon lesquelles leurs droits, individuellement ou collectivement, sont violés ne sont pas traitées avec la même vigueur que si ces plaintes sont formulées par des non-Autochtones... La surveillance excessive et le manque de soutien de la part des services de police représentent les deux facettes d'une même réalité. Elles s'entretiennent mutuellement en perpétuant la discrimination systémique et les stéréotypes négatifs à l'égard des Autochtones. (2007, p. 64)

La discrimination systémique et les stéréotypes négatifs entraînent l'arrestation, l'inculpation et l'admission d'un plus grand nombre d'Autochtones dans le système de justice pénale. L'une des approches à l'égard de la surveillance excessive ou du manque de soutien de la part des services de police est d'accroître la présence des services de police communautaires dans les collectivités autochtones.

Selon Hylton, cité ci-dessus, le modèle de police communautaire [traduction] « repose sur quatre principes : connaître les collectivités et travailler avec elles; cerner les préoccupations et les problèmes communs; résoudre les problèmes grâce à des partenariats; et application efficace et dirigée de la loi » (2005 : p. 2). Linden, Clairmont et Murphy partagent cette vision des services de police dans les collectivités autochtones. Selon ces auteurs, la police communautaire doit comprendre les éléments suivants : favoriser la participation de la collectivité aux décisions concernant les services de police, afin d'établir conjointement les priorités; adopter une gestion décentralisée, qui permet de reconnaître les besoins et les approches propres à chaque collectivité; et la mise en œuvre d'approches proactives et préventives en vue de la résolution des problèmes, plutôt que se concentrer uniquement sur l'application de la loi (2001 : p. 32).

Les trois éléments définis par Linden, Clairmont et Murphy sont considérés comme essentiels à l'efficacité des services de police communautaires dans l'environnement autochtone. Toutefois, après avoir appliqué ces critères à leur recherche sur les services de police autochtones au Manitoba, Linden et ses collaborateurs en sont malheureusement arrivés à une évaluation négative :

[Traduction] [...] alors que les services de police tentent de concrétiser la police communautaire depuis près de deux décennies, très peu de services policiers ont modifié leurs opérations de façon à intégrer ces trois éléments de manière significative. Même les services de police qui se sont engagés publiquement à l'égard de la police communautaire n'accordent généralement à la collectivité qu'une participation symbolique à l'élaboration des politiques et des programmes. Il est évident que des « dialogues communautaires » sont nécessaires pour établir les priorités d'une collectivité et aider à préciser de façon réaliste les attentes possibles à l'égard d'un service de police. (2001 : p. 32)

De même, Clark a constaté un manque général d'engagement à l'égard de la police communautaire de la part de la GRC — malgré les demandes claires des collectivités pour ce modèle — dans les trois territoires du Nord (2007). Deukmedjian (2008) a constaté que, bien que la police communautaire ait été le modèle le plus raisonnable de la GRC pour les collectivités autochtones, le quartier général de la GRC a pris une décision stratégique importante après les attaques de septembre 2001 aux États-Unis, soit de ne plus considérer la police communautaire comme une priorité élevée et de mettre l'accent sur les services policiers axés sur le renseignement. Les commentaires de Rudin au sujet de la discrimination systémique dans les services de police et les conclusions de Linden et coll., Clark et Deukmedjian laissent entendre que les services de police communautaires représentent un modèle approprié pour les collectivités autochtones. Ces études montrent également que les services de police communautaires ne sont pas adéquatement mis en place. En raison des priorités concurrentes et des changements de politique, les collectivités autochtones ont négligé l'amélioration des services de police communautaires. Cette inaction montre que le maintien de l'ordre dans les collectivités autochtones demeure dominé par la surveillance policière excessive et le manque de soutien, ce qui alimente la surreprésentation. Les modèles prometteurs de police communautaire ne peuvent se concrétiser sans engagement.

#### 4.3.2 Tribunaux

Comme nous l'avons indiqué plus tôt dans le présent rapport, les délinquants autochtones sont beaucoup plus souvent condamnés à la détention que les délinquants non autochtones. Cette constatation est vraie pour les hommes et les femmes, les adultes et les jeunes admis aux services correctionnels provinciaux et territoriaux. En 2016-2017, 30 % de la population carcérale totale en détention après condamnation étaient des Autochtones. Chez les jeunes Autochtones, les chiffres comparatifs de garde en milieu fermé et en milieu ouvert étaient encore plus élevés à 55 % et à 60 % respectivement (ministère de la Justice du Canada, 2018a).

Les accusés autochtones se voient également refuser la mise en liberté sous caution plus souvent et, par conséquent, sont en détention provisoire (adultes) ou avant procès (jeunes) plus fréquemment et plus longtemps que les accusés non autochtones. Le nombre d'accusés autochtones adultes en détention provisoire a augmenté considérablement au cours des dernières années (Clark, 2016b). La détention provisoire chez les adultes autochtones accusés en 2016-2017 s'établissait à 29 % de la population totale d'adultes en détention provisoire. Les jeunes Autochtones dans détention avant procès représentaient 48 % de la population totale de jeunes détenus avant procès (ministère de la Justice du Canada, 2018a). Dans certaines administrations, notamment au Nunavut, la disparité est encore plus prononcée. Selon Statistique Canada (2017b), 100 % des adultes en détention provisoire au Nunavut étaient autochtones en 2004-2005 et en 2014-2015<sup>15</sup>. De plus, il est mentionné que le nombre médian de jours de détention provisoire des accusés autochtones adultes au Nunavut est passé de

---

<sup>15</sup> La population autochtone adulte du Nunavut représentait environ 80 % de la population adulte totale du territoire en 2011-2012 (Statistique Canada, 2014).

3 jours en 2004-2005 à 23 jours en 2014-2015 (Statistique Canada, 2017b). Les taux de détention provisoire et de détention avant procès demeurent beaucoup plus élevés chez les accusés autochtones que chez les accusés non autochtones. Pourquoi en est-il ainsi?

Rudin souligne que, conformément au *Code criminel*, les tribunaux refusent la mise en liberté sous caution et imposent la détention provisoire pour une ou plusieurs des trois raisons suivantes : (i) la personne n'est pas susceptible de se présenter au tribunal pour sa prochaine audience ou son procès; la personne est considérée comme une menace pour la collectivité ou une personne; (iii) la nature du crime allégué est si répréhensive qu'elle choquerait le public si le présumé délinquant était mis en liberté sous caution (Rudin, 2007, p. 51). Si la mise en liberté sous caution est accordée, elle est assortie de certaines conditions. Une condition normale est que l'accusé ait une caution; c.-à-d. une personne qui est capable de verser un paiement au tribunal si l'accusé enfreint ses conditions ou ne se présente pas, et qui accepte de le faire. Cette condition est souvent difficile pour les personnes accusées d'un crime; toutefois, elle peut l'être encore plus dans le cas des accusés autochtones. Les Autochtones qui vivent en ville sont souvent privés de soutien familial ou d'autre forme de soutien et ils n'auront donc pas de caution pour les aider. Ce sont souvent de personnes très pauvres, sans-abri, sans emploi et peu scolarisées. (Cette situation est cohérente avec la marginalisation socioéconomique de nombreux Autochtones, comme nous l'avons suggéré ci-dessus.) Mais que ce soit en ville ou dans une collectivité éloignée, la pauvreté et l'incapacité de payer la caution ou d'avoir un garant qui peut la payer sont courantes et mènent généralement à la détention provisoire.

Un autre facteur important qui contribue à la surreprésentation des Autochtones est que les accusés autochtones ont un taux relativement élevé de manquement à leurs conditions, qu'il s'agisse de conditions de mise en liberté sous caution ou de conditions de probation. En général, cela nuit aux personnes qui ont déjà comparu devant les tribunaux, car la mise en liberté sous caution est habituellement refusée dans ces cas. La question de la mise en liberté sous caution est importante pour plusieurs raisons, y compris le fait, comme divers experts l'ont démontré (p. ex. Knazan, 2009), que [traduction] « les personnes détenues en détention provisoire sont plus susceptibles de plaider coupables et d'être reconnues coupables que celles qui sont libérées en attendant leur procès » (Rudin, 2007 : p. 53, citant Kellough et Wortley, 2002; Bressan et Coady, 2017).

Les importants enjeux de la mise en liberté sous caution, de la détention provisoire, de la détention avant procès et quelques tendances positives sont abordés de manière plus détaillée à la section 5.3 ci-dessous.

#### 4.3.3 Système correctionnel

L'ampleur de la surreprésentation des Autochtones dans les services correctionnels, particulièrement en détention, a été mentionnée précédemment dans le présent rapport. Les Autochtones doivent régulièrement composer avec des inégalités, surtout en raison de la discrimination systémique. La principale source d'information sur les services correctionnels fédéraux, en particulier sur les établissements de détention, est le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC). Les rapports annuels et les rapports spéciaux du BEC commandés par le



BEC (p. ex. Mann, 2009; BEC, 2012) montrent clairement que les détenus autochtones sont victimes de discrimination systémique pendant leur incarcération.

Dans son rapport annuel de 2013-2014, l'enquêteur correctionnel a formulé les commentaires suivants qu'il est intéressant de répéter ici :

[...] les facteurs et les circonstances qui font qu'un nombre disproportionné d'Autochtones ont des démêlés avec le système correctionnel fédéral résistent aux solutions faciles. L'écart entre les résultats des délinquants autochtones et non autochtones se creuse et la tendance à la baisse des plus importants indicateurs de rendement correctionnel se maintient. Les Autochtones qui purgent une peine de ressort fédéral sont habituellement plus jeunes et moins scolarisés et ils risquent davantage d'avoir des antécédents de toxicomanie, de dépendances et de troubles mentaux. Ils sont plus susceptibles de purger une peine pour avoir posé un acte de violence et d'être dans des établissements dont le niveau de sécurité est plus élevé et ils restent plus longtemps en prison avant leur première libération.

Ils sont plus susceptibles de faire partie d'un gang, sont surreprésentés dans les interventions nécessitant un recours à la force et passent des périodes disproportionnées en isolement. Enfin, les délinquants autochtones sont plus susceptibles de se faire refuser la libération conditionnelle, de voir leur libération conditionnelle révoquée et d'être renvoyés en prison plus souvent. La situation est aggravée par le fait que la proportion d'Autochtones purgeant une peine de ressort fédéral augmente rapidement. (BEC, 2014 : p. 49-50)

En ce qui concerne la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (L.C. 1992, ch. 20), le BEC déclare :

La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC) mentionne expressément les besoins et les circonstances propres des Autochtones canadiens au sein du système correctionnel fédéral. La Loi prévoit des mesures spéciales (articles 81 et 84) visant à réduire la surreprésentation des Autochtones dans les pénitenciers fédéraux ainsi qu'à corriger l'écart de longue date pour ce qui est des résultats obtenus par les délinquants autochtones. (2012 : p. 3).

L'article 81 de la LSCMLC permet au Service correctionnel du Canada (SCC) de conclure avec une collectivité autochtone un accord prévoyant le soin et la garde de délinquants autochtones qui, autrement, seraient admis dans un établissement fédéral. L'article 81 inclut également les pavillons de ressourcement pour les délinquants autochtones. L'article 84 permet au SCC de conclure des ententes avec des communautés autochtones pour la mise en liberté de

personnes dans les communautés assorties de conditions au moment de la libération conditionnelle.

Bien que les articles 81 et 84 visent à réduire à la surreprésentation, le BEC a conclu qu'ils n'étaient pas mis en œuvre de manière efficace. Selon le BEC, « [I] » enquête a permis de relever certains obstacles nuisant à la mise en application des articles 81 et 84 par le SCC. Ces obstacles ont pour conséquence imprévue de perpétuer les conditions qui contribuent à désavantager les délinquants en milieu correctionnel fédéral et à discriminer contre eux, ce qui engendre des résultats bien différents dans leur cas » (BEC, 2012 : p. 6). Plus récemment, l'enquêteur correctionnel a soutenu que la mise en œuvre des articles 81 et 84 doit encore être améliorée. Il a formulé la recommandation suivante dans son rapport annuel 2017-2018 (2018 : p. 71) :

Je recommande que le SCC réaffecte de très importantes ressources à la négociation de nouvelles ententes de financement et de nouveaux arrangements avec les partenaires et les fournisseurs de service pertinents en vue de transférer les soins, la garde et la surveillance des Autochtones du milieu carcéral à la collectivité. Il s'agirait notamment de créer une nouvelle capacité d'accueil dans les zones urbaines en vertu de l'article 81 et de placements en résidences privées aux termes de l'article 84. Ces nouveaux arrangements doivent revenir à la vision première des pavillons de ressourcement et inclure la consultation des Aînés.

À la lumière de ce qui précède et compte tenu de l'évaluation du BEC selon laquelle l'article 81 n'est pas mis en œuvre efficacement pour établir des pavillons de ressourcement à l'intention des Autochtones, le BEC conclut à juste titre que a) les délinquants autochtones sont victimes de discrimination systémique pendant qu'ils sont en prison et au moment de leur admissibilité à la libération conditionnelle, et b) les dispositions pertinentes de la LSCMLC ne sont pas mises en œuvre tel que prévu et que, par conséquent, elles ne réussissent pas à réduire le problème de la surreprésentation.

Conformément aux conclusions du BEC, la Commission on First Nations and Métis Peoples and Justice Reform avait auparavant fait les recommandations suivantes :

- accès à des programmes culturels et spirituels (2004 : p. 6-23);
- davantage de ressources pour faciliter la transition entre la prison et la collectivité (2004 : p. 6-24);
- davantage de programmes pour répondre aux besoins des femmes incarcérées (2004 : p. 6-26);
- programmes d'aide aux enfants dont un parent est incarcéré (2004 : p. 6-27);
- programmes visant à aider les jeunes à réintégrer la collectivité (2004 : p. 6-28).

Le BEC, la Commission on First Nations and Métis Peoples and Justice Reform et l'Enquête sur la justice au Manitoba montrent clairement que l'incapacité du système correctionnel de reconnaître les réalités et de répondre aux besoins des délinquants autochtones entraîne une surreprésentation toujours croissante. Pour obtenir des résultats positifs, les approches à l'égard de ce problème doivent être justes, équitables et novatrices.

#### 4.4 Choc culturel

La CRPA [1996] et Rudin [2007], entre autres, considèrent le choc culturel comme un quatrième facteur contribuant à la surreprésentation. Selon Rudin :

[Traduction] La théorie [du choc culturel] repose sur la thèse indéniablement juste selon laquelle les concepts autochtones et occidentaux de justice sont très différents. La théorie conclut ensuite que la surreprésentation est le résultat obtenu lorsque les Autochtones sont tenus de s'intégrer à un système qui ne reconnaît pas leurs valeurs. [2007 : p. 22]

De nombreux Autochtones de nombreuses collectivités ont une « vision du monde » différente de celle des non-Autochtones. Il s'agit d'un aspect complexe, en partie parce qu'il varie selon la communauté et la culture [les cultures autochtones du Canada sont d'une grande diversité]. Toutefois, au risque de généraliser à outrance, il est juste de dire que les visions du monde autochtones sont plus susceptibles de mettre l'accent sur la réadaptation, la réinsertion sociale et la guérison, ce qui n'est actuellement pas le cas dans le système de justice eurocanadien. Le système canadien a eu tendance à mettre l'accent sur les processus accusatoires et les châtiments ou punitions, bien que des changements positifs se soient produits au cours des dernières années avec l'arrivée de tribunaux spécialisés et d'autres initiatives.

Nous pouvons considérer les différences dans la vision du monde de deux façons. La première est d'envisager d'autres façons de gérer les actes répréhensibles. La deuxième est de comprendre que de nombreux Autochtones, dans le cadre d'une culture autochtone particulière, font même de petites choses différemment. Par exemple, Rupert Ross, en tant que procureur de la Couronne débutant à Kenora, en Ontario, a supposé qu'un témoin autochtone admettait par inadvertance sa culpabilité, ou du moins une faute, en évitant les contacts visuels pendant son interrogatoire lors du procès. Mais en fait, comme Ross a fini par l'apprendre, le fait d'éviter les contacts visuels est un signe de respect entre certaines cultures autochtones et n'exprime aucunement la culpabilité [Ross, 1992, p. 4]. Même s'il ne s'agit peut-être que d'un exemple anodin de différence culturelle, il permet de constater comment il peut entraîner des hypothèses erronées et des décisions inappropriées de la part d'avocats, de juges, de jurys et d'autres personnes.

De même, Rudin [2007 : p. 22] fait valoir que, dans de nombreuses cultures autochtones, les termes « coupable » et « innocent » n'ont rien de comparable dans leurs langues. Un Autochtone pourrait plutôt confondre « culpabilité » et « responsabilité ». Autrement dit, une

personne peut se considérer comme responsable d'un acte criminel, même si quelqu'un d'autre a commis l'infraction. Cependant, le tribunal pourrait interpréter la réponse affirmative du témoin comme un plaidoyer de culpabilité. Clark a constaté un problème semblable lorsqu'il a mené des recherches avec les Micmacs dans le cadre de la Royal Commission on the Donald Marshall, Jr. Prosecution. Les Micmacs, surtout ceux des collectivités éloignées, ont traduit la question du juge : « Comment plaidez-vous : coupable ou non coupable? » par « Est-ce qu'on vous blâme? » La question ainsi traduite, la réponse naturelle est de répondre par l'affirmative, ce qui peut ensuite être interprété par la Cour comme signifiant « coupable » [Clark, 1989 : p. 47-48].

Les approches de la justice adaptées à la culture sont considérées comme des solutions de rechange positives au système de justice traditionnel. En général, elles s'harmonisent davantage avec les approches autochtones en ce sens qu'elles mettent l'accent sur la médiation, la coopération, le soutien et la guérison, plutôt que sur la confrontation, le blâme et la punition. Les approches réparatrices [ou transformatrices] visent à résoudre les problèmes entre un délinquant, d'une part, et la victime, sa famille et la collectivité, d'autre part. Le délinquant est généralement réprimandé par la collectivité, mais il est aussi appuyé par la réadaptation et la réinsertion sociale. Ce sont les victimes et la collectivité qui ont subi un préjudice, et non l'État, comme actuellement implicite dans le *Code criminel*. Ainsi, la communauté a un rôle primordial à jouer — en collaborant avec le délinquant et souvent avec la victime — pour corriger la situation de façon positive et transformatrice. Idéalement, l'État, par l'entremise du système de justice pénale, aurait un rôle secondaire, mais positif à jouer dans le processus de transformation. Dans ce contexte, les solutions de rechange au système traditionnel — le cercle de détermination de la peine, les conférences de groupe familial, la consultation d'aînés, les comités de justice communautaire et de justice pour les jeunes, par exemple — sont, dans de nombreuses collectivités, plus efficaces pour rétablir l'harmonie que les approches conventionnelles.

Rudin reconnaît que les Autochtones n'ont pas tous les mêmes valeurs ou la même compréhension de la justice dans leur patrimoine culturel. Cela peut être particulièrement vrai en milieu urbain, où les personnes sont moins susceptibles d'être attachées à leur culture et à leurs façons traditionnelles de régler les différends que celles qui vivent dans des réserves ou des collectivités inuites<sup>16</sup>. Toutefois, il est clair que les approches de la justice adaptées à la culture, généralement décrites dans le cadre de la justice communautaire ou de la justice réparatrice, semblent efficaces pour la résolution de problèmes et les solutions à plus long terme [voir, par exemple, Clark, 2013; Maurutto et Hannah-Moffat]<sup>17</sup>.

Il existe de nombreuses approches culturellement appropriées aux questions de justice pénale dans les collectivités autochtones du Canada. Elles ne sont pas abordées en détail dans le présent rapport, mais quelques exemples sont présentés à la section 5.5 ci-dessous.

---

<sup>16</sup> Le Community Council Project de Toronto est un exemple qui suggère que des solutions communautaires peuvent fonctionner efficacement, même dans les grands centres urbains.

<sup>17</sup> Bien qu'il y ait beaucoup de preuves anecdotiques à l'appui de l'efficacité des approches de justice réparatrice adaptées à la culture, aucune recherche exhaustive n'a été menée.

## S'attaquer au problème de la surreprésentation

Nous examinerons maintenant certaines politiques et initiatives conçues et mises en œuvre en vue de résoudre les problèmes découlant de la discrimination systémique, du colonialisme, de la marginalisation socioéconomique et du choc culturel. Cinq aspects seront abordés, premièrement, les modifications au *Code criminel* concernant la détermination de la peine qui ont été proposées par le gouvernement du Canada et élaborées par la Cour suprême du Canada; deuxièmement, l'établissement des tribunaux *Gladue*; troisièmement, les questions touchant la mise en liberté sous caution et la détention provisoire; quatrièmement, un examen de la jurisprudence liée à l'arrêt *Gladue*; et cinquièmement, les initiatives communautaires et les relations gouvernementales visant à régler les problèmes de justice autochtone. L'un des objectifs communs des approches discutées dans les sections suivantes était de réduire la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale, particulièrement dans les établissements de détention.

### 5.1 Politique sur la détermination de la peine : alinéa 718.2e) et arrêt *Gladue*

En juin 1995, le Parlement a adopté le projet de loi C-41, qui modifie le *Code criminel* en ce qui concerne la détermination de la peine. La nouvelle loi est entrée en vigueur en 1996 et contenait l'alinéa 718.2e) du *Code criminel*, qui visait à abaisser les taux élevés d'incarcération des Autochtones. L'article 718.2 est rédigé ainsi : « Le tribunal détermine la peine à infliger compte tenu également des principes suivants : e) l'examen, *plus particulièrement en ce qui concerne les délinquants autochtones*, de toutes les sanctions substitutives qui sont raisonnables dans les circonstances » (alinéa 718.2e) du *Code criminel*) [non souligné dans l'original] En proposant ce texte de loi, le gouvernement a reconnu que le taux de peines de détention chez les Autochtones était inacceptable et qu'il fallait agir. Comme le souligne Rudin, avant l'entrée en vigueur des modifications, [TRADUCTION] « la détermination de la peine était du ressort exclusif des juges, qui équilibraient les principes de la dissuasion, de la dénonciation, de la neutralisation et de la réadaptation à leur façon personnelle, sous réserve seulement d'un examen en appel » (2007 : p. 40-41). Les modifications apportées à l'article 718 ont restreint dans une certaine mesure le processus décisionnel des juges en enchâssant dans la loi des lignes directrices sur la détermination de la peine. Les modifications visaient principalement à réduire la fréquence des peines d'emprisonnement imposées par les tribunaux canadiens. Les répercussions de l'alinéa 718.2e) sont abordées ci-dessous, mais les raisons pour lesquelles elles étaient nécessaires tombent sous la rubrique de la discrimination systémique à l'égard des peuples autochtones, comme nous l'avons vu à la section 4.3 ci-dessus.

M. Rudin souligne que [TRADUCTION] « comme c'est le cas pour beaucoup de lois, le sens réel de l'alinéa 718.2e) est demeuré quelque peu vague jusqu'à ce que la Cour suprême du Canada rende sa décision d'interprétation de l'article en 1999 dans l'affaire *R. c. Gladue* » (2007 : p. 42). L'appel *Gladue* découle d'une décision de détermination de la peine rendue par un juge de première instance en Colombie-Britannique dans l'affaire Jamie Gladue, femme autochtone reconnue coupable de meurtre. La peine, qui comprenait l'incarcération et la probation, a été portée en appel au motif que le juge du procès n'avait pas suffisamment tenu compte de la

situation et de l'héritage de la délinquante en tant qu'Autochtone, conformément à l'alinéa 718.2e). La décision du juge était fondée, en partie, sur l'idée que, parce que M<sup>me</sup> Gladue vivait en milieu urbain et non dans une réserve, elle était coupée de son héritage et de son mode de vie autochtones. Le juge a donc conclu que M<sup>me</sup> Gladue n'était pas assujettie à l'alinéa 718.2e), selon lequel toutes les sanctions raisonnables et disponibles autres que l'emprisonnement devraient être envisagées pour tous les délinquants, en particulier les délinquants autochtones. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a confirmé la décision du juge de première instance et l'affaire a été portée devant la Cour suprême du Canada.

Dans sa réponse à l'appel, la Cour suprême du Canada n'a laissé planer aucun doute sur sa position concernant la surreprésentation des Autochtones et l'alinéa 718.2e) :

Ces constatations [au sujet de la surreprésentation des Autochtones] exigent qu'on reconnaisse l'ampleur et la gravité du problème, et qu'on s'y attaque. « [...] Les chiffres sont criants et reflètent ce qu'on peut à bon droit qualifier de crise dans le système canadien de justice pénale. La surreprésentation critique des Autochtones au sein de la population carcérale comme dans le système de justice pénale témoigne d'un problème social attristant et urgent. Il est raisonnable de présumer que le Parlement, en prévoyant spécifiquement à l'al. 718.2e) la possibilité de traiter différemment les délinquants autochtones dans la détermination de la peine, a voulu tenter d'apporter une certaine solution à ce problème social »<sup>18</sup>.

Elle découle également de préjugés contre les autochtones et d'une tendance institutionnelle déplorable à refuser les cautionnements et à infliger des peines d'emprisonnement plus longues et plus fréquentes aux délinquants autochtones<sup>19</sup>.

Le jugement de la Cour suprême du Canada a ajouté du poids aux préoccupations du gouvernement au sujet de la surreprésentation des Autochtones et a confirmé le principe sous-jacent et l'orientation générale de l'alinéa 718.2e). La Cour a également reconnu les rôles que jouent la pauvreté, la marginalisation et la discrimination systémique dans la surreprésentation des peuples autochtones. Fait important, le jugement de la Cour suprême du Canada appuyait l'idée (contrairement à l'opinion du juge de première instance de la Colombie-Britannique) que les Autochtones en milieu urbain, tout comme ceux des collectivités des réserves et les régions plus éloignées et isolées, devraient bénéficier de l'application de l'alinéa 718.2e).

La Cour suprême du Canada a reconnu l'importance des solutions de rechange en matière de détermination de la peine pour les délinquants tant autochtones que non autochtones. Dans le contexte autochtone, les solutions de rechange sont souvent classées dans la catégorie de la

---

<sup>18</sup>R. c. Gladue, paragraphe 64.

<sup>19</sup>R. c. Gladue, paragraphe 65.

« justice réparatrice ». La Cour a parlé de « restaurer un certain équilibre entre le délinquant, la victime et la collectivité, et de prévenir d'autres crimes ». Il s'agit essentiellement d'une approche réparatrice pour lutter contre la criminalité. Cependant, Roach et Rudin (2000) ont prédit un an après l'arrêt *Gladue* que, bien qu'il ait été positif à bien des égards, il n'était pas susceptible de réduire le taux disproportionné d'incarcération des délinquants autochtones, prédiction qui semble avoir été exacte. Selon Roach et Rudin,

[TRADUCTION] bien que la Cour ait reconnu la concordance entre la justice réparatrice et la justice autochtone, elle s'est également rendu compte que de tels programmes sont relativement rares et a souligné la nécessité d'envisager toutes les solutions de rechange possibles à l'emprisonnement des délinquants autochtones, même si ces solutions n'ont pas de composante culturelle (2000 : p. 356).

La disponibilité de programmes communautaires viables et adaptés à la culture s'est améliorée depuis la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Gladue* (voir la section 5.5 ci-dessous). Toutefois, la proportion d'adultes autochtones dans les établissements provinciaux et territoriaux par rapport aux adultes non autochtones a continué d'augmenter considérablement. De même, les taux de jeunes Autochtones dans le système correctionnel restent disproportionnés et continuent de croître. Pourquoi en est-il ainsi?

Bien que la Cour suprême se soit montrée progressiste à certains égards dans l'arrêt *Gladue*, elle a été d'un moindre secours dans d'autres cas (Roach, 2009). M. Rudin souligne que la Cour a déclaré que l'alinéa 718.2e) ne signifiait pas automatiquement qu'un Autochtone recevrait une peine moins sévère et a ajouté que, s'il était déclaré coupable d'une infraction grave avec violence, un Autochtone recevrait probablement la même peine qu'un délinquant non autochtone<sup>20</sup>. Comme le souligne Rudin, [TRADUCTION] « dans l'affaire subséquente *R. c. Wells* (affaire de condamnation avec sursis), la Cour a continué d'envoyer des messages contradictoires sur l'incidence de l'alinéa 718.2e) dans les cas de violence » (Rudin, 2007 : p. 43). Selon Anand, [TRADUCTION] « si l'une des fonctions de la Cour suprême est de clarifier le droit et de fournir des conseils efficaces aux tribunaux inférieurs, l'arrêt *Gladue* est un échec » (Anand, 2000 : p. 414). Rudin poursuit en parlant du caractère vague de l'arrêt *Gladue* :

[TRADUCTION] Ce que la Cour n'a pas fait dans l'arrêt *Gladue*, c'est d'indiquer à un juge qui prononce la peine comment il devait obtenir les renseignements dont il avait besoin pour déterminer la peine conformément aux nouvelles dispositions du *Code criminel*. On ne voyait pas clairement comment un système juridique qui avait contribué à la surincarcération des Autochtones pouvait soudainement se reconstituer pour régler le même problème qu'il avait contribué à créer (Rudin, 2007 : p. 43).

---

<sup>20</sup>*R. c. Gladue*, paragraphe 79.

Dans l'arrêt *Gladue*, la Cour suprême a demandé aux juges chargés de la détermination de la peine d'examiner les solutions de rechange en matière de détermination de la peine et de tenir compte des grands facteurs systémiques et historiques qui touchent les Autochtones en général et le délinquant en particulier. Du fait du manque de clarté dont avait fait preuve la Cour suprême dans l'arrêt *Gladue*, la décision rendue dans une affaire plus récente visait à corriger la situation (*R. c. Ipeelee*, 2012 CSC 13). Dans l'affaire *R. c. Ipeelee*, la Cour suprême du Canada a réitéré l'importance de l'arrêt *Gladue* et confirmé que la décision s'applique dans tous les contextes, y compris dans le cadre de la détermination de la peine d'un délinquant à contrôler ayant enfreint une ordonnance de surveillance de longue durée. La Cour suprême a noté deux erreurs commises régulièrement par les tribunaux inférieurs lors de la détermination de la peine des délinquants autochtones. Les erreurs concernaient le manque de compréhension des principes énoncés dans l'arrêt *Gladue* par la Cour suprême et l'application incohérente de ces principes. Dans l'arrêt *Ipeelee*, la Cour suprême a reconnu avec regret que, malgré l'arrêt *Gladue*, « l'al. 718.2e) du *Code criminel* n'a pas eu d'effet perceptible sur le problème de surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale ». La Cour a déclaré qu'« [e]n fait, selon les statistiques, la surreprésentation et l'aliénation des Autochtones dans le système de justice pénale n'a fait qu'augmenter »<sup>21</sup>. Comme le souligne Rudin, [TRADUCTION] « dans *Ipeelee*, la Cour a dénoncé l'échec du système à donner suite à l'arrêt *Gladue* et a réitéré son appel à des changements dans la façon dont les tribunaux déterminaient les peines à imposer aux délinquants autochtones » (Rudin, 2018 : p. 2).

Il n'est pas inhabituel que les décisions de la Cour suprême soient rédigées en des termes relativement généraux, ce qui signifie que les gouvernements et les tribunaux inférieurs sont laissés à eux-mêmes au moment de leur donner un sens pratique et de gérer les réalités. Dans le cas de l'arrêt *Gladue*, c'est précisément ce qui s'est produit à Toronto, à l'initiative de la Cour de justice de l'Ontario, comme il est décrit plus loin dans le présent rapport. D'autres administrations n'ont pas été aussi efficaces pour ce qui est de s'adapter à l'arrêt *Gladue*.

D'autres préoccupations, peut-être plus graves, ont été soulevées au sujet de l'arrêt *Gladue*. Par exemple, selon Roach et Rudin, il y a un danger que l'alinéa 718.2e) et l'arrêt *Gladue* puissent entraîner un élargissement du filet pour les délinquants autochtones. Ce qui les préoccupe, c'est que les juges pourraient choisir d'appliquer les peines avec sursis comme solution de rechange à l'emprisonnement dans les cas où une sanction moins grave aurait pu être imposée avant l'arrivée de l'alinéa 718.2e) et de l'arrêt *Gladue*<sup>22</sup>. Comme Roach et Rudin l'expliquent :

---

<sup>21</sup>*R. c. Ipeelee*, paragraphe 62-63.

<sup>22</sup>Les peines d'emprisonnement avec sursis sont des peines d'emprisonnement purgées dans la collectivité et strictement surveillées. L'imposition d'une peine d'emprisonnement avec sursis par un juge est assujettie à plusieurs restrictions, dont le fait que la période d'emprisonnement soit inférieure à deux ans, que le délinquant n'ait pas été déclaré coupable de sévices graves à la personne et que le juge soit convaincu que le délinquant ne menacerait pas la sécurité de la collectivité si une peine d'emprisonnement avec sursis était imposée. La violation d'une ou plusieurs conditions obligerait normalement le délinquant à retourner devant le tribunal, avec bien souvent pour résultat que le délinquant purgerait le reste de sa peine en prison.



Toutefois, les peines avec sursis peuvent entraîner un élargissement du filet si elles sont imposées dans les cas où des sanctions moins intrusives auraient normalement été imposées ... Il y a vraiment lieu de s'inquiéter du fait que les peines d'emprisonnement avec sursis entraînent un élargissement du filet, car les juges les appliquent aux délinquants qui n'auraient normalement pas fait l'objet d'une peine d'emprisonnement ferme (2000 : p. 369).

Le recours à une peine d'emprisonnement avec sursis est plus grave qu'on ne le croit généralement. Il ne s'agit pas d'une peine probatoire, mais d'une peine d'emprisonnement de moins de deux ans à purger dans la collectivité, suivant certaines conditions fixées par un juge. Le non-respect des conditions associées à une telle peine pourrait automatiquement mener à l'incarcération du délinquant pour le reste de sa peine. Si Roach et Rudin ont raison et que les juges appliquent des peines avec sursis alors qu'ils auraient normalement imposé une peine moins sévère, comme une ordonnance de probation, une amende ou une peine suspendue, alors l'élargissement du filet entraîne des peines plus sévères que ce qui est peut-être justifié. De ce fait, selon Roach et Rudin, [TRADUCTION] « au niveau le plus élémentaire, il est clair que les populations carcérales n'ont pas diminué dans des proportions comparables au taux d'imposition de peines avec sursis. Plus de 28 000 condamnations avec sursis ont été imposées au cours des deux premières années d'existence de la disposition, mais cela ne s'est pas accompagné d'une réduction proportionnelle des populations carcérales » (Roach et Rudin, 2000:369). Cela peut être attribuable, au moins en partie, au taux relativement élevé de manquements aux conditions des peines avec sursis par les délinquants autochtones et à l'incarcération subséquente de ces personnes.

Une préoccupation connexe est que les juges peuvent imposer une peine avec sursis de plus longue durée que s'ils avaient imposé une peine ferme d'incarcération au départ. Cela est particulièrement préoccupant compte tenu du fait que les délinquants autochtones, surtout dans les provinces de l'Ouest, risquent de façon disproportionnée de ne pas respecter leurs conditions. Par conséquent, lorsqu'un délinquant autochtone est envoyé en prison pour le reste de sa peine après une infraction, il peut être incarcéré plus longtemps que s'il avait été envoyé en prison dès le départ (Rudin, 2018).

Encore une fois, ces problèmes peuvent s'expliquer par la discrimination systémique dans le système de justice pénale. Des recherches fondées sur des données plus à jour s'imposent pour éclaircir ces questions.

Le problème du non-respect des conditions, qu'il soit lié au paiement des amendes, aux ordonnances de probation ou aux peines avec sursis, est grave pour les délinquants autochtones et est largement lié à la marginalisation socioéconomique. Dickson-Gilmore et La Prairie (2005) soutiennent que les Autochtones sont plus à risque de commettre des infractions, de récidiver et de violer des conditions en raison de leur marginalité relative dans la société canadienne. Cette marginalité est caractérisée par les problèmes mentionnés plus haut dans le rapport, à savoir la pauvreté, le chômage, le faible niveau de scolarité, le logement médiocre et une mauvaise santé mentale et physique. Dickson-Gilmore et La Prairie prennent soin de noter que la gravité de ces conditions et le degré de marginalisation des Autochtones

varient selon les groupes et les régions du pays. Toutefois, ils discutent de l'émergence d'une « sous-classe autochtone » croissante, composée principalement de membres des Premières Nations vivant dans les réserves (2005 : p. 35-36). Relativement parlant, ce groupe est le plus désavantagé parmi tous les groupes autochtones du pays et, par conséquent, le plus à risque. Dans l'ensemble, toutefois, Dickson-Gilmore et La Prairie confirment que la marginalisation sociale et économique découlant d'une expérience de la colonisation contribue à accroître le risque de délinquance, de récidive et de violation des conditions chez les peuples autochtones. Dans le cas des peines avec sursis, cela se traduit par une probabilité disproportionnée d'être envoyé en prison.

Les politiques illustrées par la modification du *Code criminel* sous la forme de l'alinéa 718.2e) et par le jugement subséquent de la Cour suprême dans l'affaire *Gladue* ont-elles eu les effets escomptés? Certes, l'ampleur du problème de la surincarcération des Autochtones a été reconnue, et la motivation pertinente était présente. Le soutien apporté par le gouvernement et la magistrature au concept des solutions de rechange à l'incarcération – la justice communautaire – était fortement indiqué. Cependant, peu de choses semblent avoir changé. Le taux d'incarcération des délinquants autochtones a continué d'augmenter depuis l'arrêt *Gladue* en 1999. Les délinquants autochtones continuent d'être incarcérés à des taux beaucoup plus élevés que les délinquants non autochtones. Les juges ont souvent peu d'options quant au recours aux solutions de rechange en matière de détermination de la peine au niveau communautaire, bien que le Programme de justice applicable aux Autochtones du ministère de la Justice permette des progrès à cet égard. L'élargissement du filet par le recours aux peines d'emprisonnement avec sursis et la probabilité de non-respect des conditions demeurent de graves problèmes potentiels. Il semble que, bien que l'alinéa 718.2e) et l'arrêt *Gladue* aient constitué des pas dans la bonne direction, ils restent un travail à compléter (Knazan, 2009; Pfefferle, 2008; Roach, 2009; Rudin, 2009). Comme la Cour suprême du Canada l'a fait remarquer dans l'arrêt *Ipeelee* :

« En clair, les tribunaux doivent prendre connaissance d'office de questions telles que l'histoire de la colonisation, des déplacements de populations et des pensionnats et la façon dont ces événements se traduisent encore aujourd'hui chez les peuples autochtones par un faible niveau de scolarisation, des revenus peu élevés, un taux de chômage important, des abus graves d'alcool ou d'autres drogues, un taux élevé de suicide et, bien entendu, un taux élevé d'incarcération. » (*R. c. Ipeelee*, 2012 CSC 13)

La difficulté réside peut-être dans l'intersection de deux réalités, soit l'ampleur énorme du problème et les limites du système de justice pour ce qui est de s'attaquer aux problèmes fondamentaux qui sous-tendent la surreprésentation des Autochtones. La CRPA, entre autres, nous a montré que la surreprésentation découle de l'expérience coloniale, de la marginalisation socioéconomique et du choc culturel. Les conditions auxquelles sont confrontés les peuples autochtones dans leur ensemble augmentent le risque de démêlés avec le système en tant que délinquant ou victime. Ce sont ces problèmes fondamentaux qui doivent être réglés de façon

globale et proactive par les tribunaux, les autres institutions judiciaires et les institutions gouvernementales et non gouvernementales qui œuvrent dans d'autres secteurs comme la santé, l'éducation, le logement et l'emploi.

## 5.2 Mise en place des tribunaux Gladue

Les tribunaux Gladue sont des tribunaux de plaidoyer et de règlement où la déjudiciarisation constitue une solution possible. La détermination de la peine fait partie du processus prescrit par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Gladue*. Un autre facteur important est que l'accusé doit plaider coupable avant que sa cause soit entendue par le tribunal Gladue. Si un plaidoyer de non-culpabilité est enregistré, la personne sera entendue de la manière habituelle devant un tribunal de première instance.

Le nombre de tribunaux Gladue augmente constamment au Canada. Le premier a vu le jour à l'ancien hôtel de ville de Toronto en 2001, et d'autres ont suivi. Il y a plus de tribunaux Gladue en Ontario et en Colombie-Britannique. Toutefois, il faut faire preuve de prudence lorsqu'on désigne un tribunal comme étant un tribunal Gladue. On présume parfois que, parce qu'un tribunal traite principalement des affaires mettant en cause des Autochtones, il s'agit d'un tribunal Gladue. En fait, un véritable tribunal Gladue est défini par certaines caractéristiques précises pertinentes quant à l'objet de l'alinéa 718.2e) et à la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Gladue*. Ces caractéristiques, ou objectifs, peuvent se résumer comme suit :

- Prendre en compte directement l'alinéa 718.2e) du *Code criminel* afin de réduire l'incarcération des Autochtones;
- Appliquer les principes de l'arrêt *Gladue* définis par la Cour suprême, ce qui suppose notamment de comprendre et prendre en compte les antécédents du délinquant et les antécédents de marginalisation, de discrimination systémique et de privation socioéconomique des peuples autochtones au Canada;
- Encourager la mise en place de solutions de rechange efficaces à l'incarcération pour les délinquants autochtones en matière de justice réparatrice et de justice communautaire, au moyen d'un processus adapté à leur culture et à leur situation personnelle;
- Encourager l'élaboration de plans de résolution qui feront participer les Autochtones à leur propre réadaptation;
- Offrir aux organismes communautaires autochtones la possibilité de participer à la réadaptation des Autochtones.

Pour atteindre ces objectifs, un tribunal Gladue exige que des renseignements détaillés sur le délinquant soient fournis au juge qui préside. Cela prend la forme de rapports Gladue, qui sont préparés par des experts qualifiés qui mènent des enquêtes pertinentes sur les antécédents des personnes concernées. Les rapports Gladue sont habituellement préparés lorsque la Couronne demande une peine de détention d'au moins 90 jours pour une personne qui n'est pas sous garde, ou trois mois supplémentaires pour une personne qui est sous garde. Conformément à

l'arrêt *Gladue*, les rédacteurs des rapports Gladue peuvent prendre des semaines pour documenter, au moyen d'entrevues avec des personnes qui connaissent le délinquant et par d'autres moyens, les facteurs de vie qui ont mené le délinquant à sa situation actuelle et à la perpétration d'un crime. Les tribunaux qui n'ont pas la capacité d'obtenir l'accès à des rapports Gladue ne respectent généralement pas les normes de l'arrêt *Gladue*, parce que le juge qui préside ne reçoit pas les renseignements essentiels pour prendre une décision de détermination de la peine appropriée pour le délinquant autochtone, comme le recommande l'arrêt *Gladue*.

Ce ne sont pas tous les tribunaux qui appliquent les principes de l'arrêt Gladue qui bénéficient de la présence d'un auteur de rapports Gladue. Alors que certains tribunaux de l'Ontario, comme ceux de Toronto, Ottawa et Thunder Bay, bénéficient du soutien direct d'un auteur de rapports Gladue, d'autres ont besoin de l'aide de l'organisme de soutien juridique autochtone de Toronto appelé Aboriginal Legal Services (ALS). Les rédacteurs de rapports Gladue d'ALS offrent leurs services à au moins 20 tribunaux de l'Ontario sur demande.

Un autre élément essentiel du processus Gladue est la disponibilité et l'accessibilité de programmes de réadaptation adaptés à la culture, souvent appelés programmes de justice communautaire. Dans l'arrêt *Gladue*, la Cour suprême a reconnu l'importance de tels programmes et a également recommandé que, si des programmes spécifiquement autochtones ne sont pas offerts, le tribunal devrait tenter de renvoyer le délinquant à n'importe quel programme, pourvu qu'il soit de nature réparatrice. Cela représente un défi pour de nombreux tribunaux canadiens, car les programmes de justice réparatrice, en particulier ceux conçus pour les peuples autochtones, font toujours défaut dans une grande partie du pays. Bien que les grands centres comme Toronto soient relativement bien équipés en programmes de ce genre (par exemple, le Community Council de l'organisme Aboriginal Legal Services, au centre-ville de Toronto), de nombreuses collectivités ne le sont pas. Il devient donc important pour les collectivités autochtones locales d'être soutenues dans leurs efforts pour offrir des programmes de justice réparatrice conçus et gérés par elles afin que les tribunaux disposent de solutions de rechange appropriées quant à la déjudiciarisation des délinquants. Le ministère de la Justice a connu du succès à cet égard, comme il est mentionné plus loin dans le présent rapport.

De même, les tribunaux Gladue bénéficient grandement de la présence d'un conseiller parajudiciaire autochtone qui, de plusieurs façons joue souvent un rôle clé dans la facilitation du processus Gladue. Entre autres tâches, le conseiller parajudiciaire explique le processus judiciaire à l'accusé et détermine si le tribunal Gladue est approprié, s'assure que l'accusé est mis en rapport avec l'avocat de service du tribunal (un avocat de l'aide juridique qui travaille au palais de justice et qui est souvent le premier contact juridique pour les accusés), collabore avec le procureur de la Couronne pour déterminer le meilleur programme de déjudiciarisation pour la personne, collabore avec les fournisseurs de programmes pour établir le programme de déjudiciarisation et au besoin informe le juge qui préside.

Un autre élément essentiel d'un tribunal Gladue efficace est la participation de professionnels de la justice engagés, y compris des juges, des procureurs de la Couronne et des avocats de la défense qui ont reçu une formation sur les questions de justice autochtone. Toutefois, cela ne

semble pas être le cas dans tous les tribunaux saisis d'affaires autochtones. Une évaluation de l'Aboriginal Youth Court à Toronto, par exemple, a révélé que certains tribunaux de la région de Toronto étaient fréquentés par des avocats très peu au fait de l'arrêt *Gladue* et des principes Gladue énoncés par la Cour suprême, même s'ils poursuivaient et représentaient des Autochtones (Clark, 2016a). De plus, il est devenu évident que de nombreux avocats de la défense ne connaissaient pas l'existence et l'importance des programmes de déjudiciarisation adaptés à la culture. Cela semble changer dans la région de Toronto grâce aux efforts de sensibilisation des juges de l'Aboriginal Youth Court, du tribunal Gladue de l'ancien hôtel de ville et d'Aboriginal Legal Services. Cela demeure une préoccupation dans d'autres régions de l'Ontario et dans d'autres provinces et territoires.

Au cours des dernières années, des tribunaux conçus pour se pencher sur la détermination de la peine, l'accès aux programmes de justice réparatrice et le problème de la surreprésentation ont été mis en place à plusieurs endroits au Canada. Cependant, les différents tribunaux ne partagent pas nécessairement les mêmes structures ou processus<sup>23</sup>. Par exemple, le concept des cercles de détermination de la peine est considéré comme pertinent quant aux coutumes autochtones de résolution de problèmes et de recherche de solutions suivant une approche communautaire constructive. Il a été mis en œuvre à de nombreux endroits où sont en cause des délinquants et victimes autochtones, y compris au tribunal Gladue de l'ancien hôtel de ville de Toronto, où les cercles de détermination de la peine se tiennent de plus en plus souvent dans une salle autre qu'une salle d'audience ordinaire et ont un caractère plus informel. De même, et plus régulièrement, d'autres tribunaux utilisent le modèle des cercles de détermination de la peine. Le tribunal de la Première Nation Tsuu T'ina, en Alberta, en est un bon exemple. Selon le rapport préparé par le ministère de la Justice Canada (2017a) intitulé *La lumière sur l'arrêt Gladue : défis, expériences et possibilités dans le système de justice pénale canadien*,

Le tribunal allie deux systèmes : la Cour provinciale de l'Alberta et le processus de conciliation – un processus en cercle auquel participe la victime, le délinquant, leur famille respective, des bénévoles et des experts. Le tribunal préside des membres de la Première Nation Tsuu T'ina, des Autochtones ne faisant pas partie des Tsuu T'ida et des non-Autochtones, et il a compétence en matière de justice pénale et de justice applicable aux jeunes, ainsi qu'à l'endroit des infractions aux règlements de la Première Nation.

---

<sup>23</sup> Un document utile à cet égard a été publié par le ministère de la Justice Canada (2017a). Il s'intitule *La lumière sur l'arrêt Gladue : défis, expériences et possibilités dans le système de justice pénale canadien* et est disponible à l'adresse <https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jr/gladue/tm-toc.html>.

Le rapport indique également ce qui suit :

Le tribunal met à profit des traditions de conciliation qui reflètent les valeurs des peuples Tsuu T'ina, notamment la purification par la fumée de sauge ou de foin d'odeur. Les conciliateurs locaux ainsi que les aînés participent directement au processus judiciaire et analysent les cas référés par le système de justice ainsi que les règlements de différends.

En Colombie-Britannique, il y a quatre tribunaux des Premières Nations (Gladue) et d'autres verront bientôt le jour. Ils acceptent les renvois de personnes autochtones qui ont plaidé coupables, et ils tiennent la plupart des audiences de libération sous caution et de détermination de la peine. Le format et le processus de ces tribunaux sont semblables à ceux de l'Aboriginal Youth Court de Toronto. Les procédures se déroulent dans des contextes relativement informels, où le juge travaille avec un éventail de personnes-ressources pour élaborer un plan de guérison individualisé pour le délinquant. On demande au délinquant de retourner devant le tribunal après une certaine période de participation au plan afin qu'il puisse faire l'objet d'un suivi par le juge qui a entendu l'affaire. À l'Aboriginal Youth Court, cette responsabilité est assumée plus directement par le procureur de la Couronne, avec l'approbation du juge.

Le tribunal Gladue cri de Prince Albert, en Saskatchewan, est dirigé par des professionnels de la justice cris, y compris des juges et procureurs de la Couronne cris. Il est unique en ce qu'il s'agit d'un tribunal itinérant desservant plusieurs Premières Nations du Nord de la Saskatchewan. De même, le tribunal Gladue de Meadow Lake, en Saskatchewan, adopte une approche réparatrice et tient des audiences en déné, en cri ou en anglais (ministère de la Justice Canada, 2017a).

En plus des tribunaux expressément établis pour appliquer les principes de l'arrêt *Gladue*, certains autres tribunaux spécialisés fonctionnent également efficacement. Par exemple, les Domestic Violence Treatment Option Courts du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest traitent principalement les délinquants autochtones d'une manière conforme aux principes de l'arrêt *Gladue*. Les programmes pertinents ordonnés par le tribunal sont liés au processus et visent principalement la guérison et la réintégration (Clark, 2013). Les tribunaux surveillent les progrès de chacun en matière de réadaptation et un juge rend une décision finale en matière de détermination de la peine. De même, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest ont établi des tribunaux du mieux-être, conçus pour offrir du soutien en matière de réadaptation aux délinquants ayant des problèmes de santé mentale, de toxicomanie ou de déficience cognitive (voir Hornick, Kluz et Bertrand, 2011). Il semble que l'arrêt *Gladue*, conjugué à la reconnaissance de la grave surreprésentation des peuples autochtones, ait stimulé un mouvement pour régler les questions de justice et d'équité au moyen de la résolution de problèmes dans le système de justice pénale.

Il faut toutefois noter qu'il n'y a pas de solution universelle. Il est important de se rappeler que les approches communautaires qui font appel aux tribunaux, comme les cercles de détermination de la peine, ne conviennent pas dans tous les cas. Comme il a été mentionné

précédemment, les peuples autochtones du Canada représentent de nombreuses cultures différentes, chacune ayant son propre point de vue sur la justice. Par exemple, même si les conseils de détermination de la peine mandatés par les tribunaux peuvent bien fonctionner en Ontario ou en Saskatchewan, ils ne cadrent pas avec la culture inuite. Les Inuits préfèrent les approches de justice réparatrice en petits groupes (voir Crnkovich, 1995). L'importance d'assurer la pertinence des programmes pour les collectivités individuelles est examinée plus en détail ci-après.

### 5.3 Questions de la mise en liberté sous caution et de la détention provisoire

La détention sous caution et la détention avant procès sont des questions particulièrement graves qui exigent une attention particulière, comme il est indiqué à la section 4.3.2 ci-dessus. Le juge Knazan de la Cour de justice de l'Ontario (2003) souligne que les personnes qui travaillent dans les tribunaux de juridiction criminelle reconnaissent qu'une fois qu'une personne s'est vu refuser la mise en liberté sous caution et a été emprisonnée pour une période précédant le procès, il est plus probable qu'elle recevra également une peine d'emprisonnement au moment de la détermination de la peine. Il se peut que les juges ne sachent pas qu'ils peuvent être influencés par le fait de la détention avant procès (qui laisse présumer l'existence d'un risque accru, sous une forme ou une autre) et qu'ils supposent par la suite que le délinquant mérite de passer encore plus de temps en prison au moment de la détermination de la peine. Des taux supérieurs de détention avant procès pour les accusés autochtones, particulièrement en raison de l'absence de solutions de rechange appropriées dans la collectivité avant le procès, pourraient alors se traduire par une probabilité accrue de peines d'emprisonnement.

La mise en liberté sous caution a un lien direct avec les questions abordées précédemment concernant la discrimination systémique, l'alinéa 718.2e) et l'arrêt *Gladue*. Un examen des tribunaux du Manitoba réalisé dans le cadre de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones du Manitoba a révélé que le refus de la mise en liberté sous caution et la détention avant procès étaient des problèmes concomitants auxquels les accusés autochtones étaient souvent confrontés (1991 : p. 221-4, p. 360-1)<sup>24</sup>. Les commissaires ont noté que, selon les analyses des données des tribunaux provinciaux, les hommes autochtones et surtout les femmes étaient beaucoup plus susceptibles de passer du temps en détention avant procès que les accusés non autochtones. L'une des principales raisons de cette différence était la plus grande probabilité qu'un accusé autochtone se voie refuser la mise en liberté sous caution. La Cour suprême a également exprimé ce point de vue dans l'arrêt *R. c. Gladue*<sup>25</sup>. Toutefois, dans la mesure où les inégalités quant au refus de la mise en liberté sous caution et à

---

<sup>24</sup>La détention avant procès est aussi appelée détention provisoire. Un juge ou un juge de paix peut rejeter une demande de mise en liberté sous caution et ordonner la détention avant procès en se fondant sur l'un des trois critères suivants établis dans la *Loi de 1972 sur la réforme du cautionnement*, codifiés à l'article 515 du *Code criminel*, et modifiés plus récemment : (i) assurer la présence de l'accusé au tribunal; (ii) assurer la protection ou la sécurité du public et la protection contre les infractions criminelles avant le procès; (iii) de maintenir la confiance dans l'administration de la justice.

<sup>25</sup>*R. c. Gladue*, paragraphe 65.

la détention avant procès sont des réalités, du moins dans certaines administrations, les causes du problème résident dans les pratiques sous-jacentes. Lorsqu'un juge ou un juge de paix rend une décision concernant la mise en liberté sous caution et la détention avant procès, les questions fondamentales suivantes font partie de son examen : « Est-ce une personne dangereuse? » et « Est-ce une personne à qui on peut faire confiance? » (Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones du Manitoba, 1991 : p. 100). La première question porte sur le danger potentiel pour le public, une personne et/ou l'accusé lui-même. La deuxième question porte principalement sur la probabilité que l'accusé respecte les conditions de mise en liberté sous caution et revienne devant le tribunal à la date de l'audience.

Les commissaires du Manitoba ont fait remarquer que, bien que ces questions soient importantes, elles sont [TRADUCTION] « intrinsèquement subjectives » (Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones du Manitoba, 1991 : p. 100). Elles sont subjectives en ce sens que l'information requise par le décideur est teintée de partialité qui nuit souvent à la personne autochtone accusée. Par exemple, les renseignements concernant l'éducation, l'emploi, le revenu et la résidence permanente, qui sont habituellement demandés à l'accusé, favorisent généralement les non-Autochtones qui sont beaucoup plus susceptibles que les accusés autochtones d'avoir atteint un certain niveau de scolarité, d'avoir un emploi, de gagner un revenu stable et d'avoir une résidence permanente au moment de la perpétration de l'infraction présumée. Ainsi, la mise en liberté sous caution peut être moins susceptible d'être accordée à un accusé autochtone qu'à un accusé non autochtone. Par conséquent, selon les commissaires du Manitoba, la détention avant procès est plus fréquente chez les accusés autochtones.

Le *Code criminel* ne traite pas spécifiquement de la question de la mise en liberté sous caution des délinquants autochtones. En fait, comme le démontre la jurisprudence utilisée dans le présent rapport, de nombreux juges ne sont toujours pas convaincus de l'applicabilité de l'arrêt *Gladue* aux demandes de mise en liberté sous caution. Par exemple, les éléments suivants faisaient partie de la décision rendue par un juge dans une demande de mise en liberté sous caution devant la Cour provinciale de la Saskatchewan (*R. v. Heathen*, 2018 SKPC 29) :

[TRADUCTION] Dans quatre décisions distinctes rendues en 17 ans, la Cour suprême du Canada a eu l'occasion de déclarer que l'arrêt *Gladue* devrait s'appliquer aux audiences sur la libération sous caution. Chaque fois, la Cour a choisi de ne pas ordonner aux tribunaux inférieurs de prendre une telle mesure. Même dans l'arrêt *Antic*, lorsque la Cour suprême a établi un ensemble explicite de règles que les tribunaux de libération sous caution devaient suivre, la Cour n'a pas jugé bon de mentionner l'arrêt *Gladue*. Il semble que la Cour suprême du Canada ne soit pas intéressée à étendre l'arrêt *Gladue* au contexte de la mise en liberté sous caution<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Il semble qu'aucun rapport *Gladue* n'ait été demandé ni fourni en l'espèce.



Néanmoins, comme le dit le juge Knazan, [TRADUCTION] « quoi qu'il en soit, le tribunal Gladue de Toronto aborde la situation particulière des délinquants autochtones à l'audience sur la mise en liberté sous caution comme un élément important de l'examen de « toutes les sanctions substitutives qui sont raisonnables dans les circonstances », comme l'exige l'alinéa 718.2e) (2003) : p. 11). Il s'agit d'une décision stratégique importante du tribunal Gladue de Toronto. Elle est fondée sur la constatation de Knazan selon laquelle [TRADUCTION] « tout juriste sait [...] que l'audience sur la libération sous caution devient la procédure la plus importante parce qu'une ordonnance de détention aura pour effet de déterminer à l'avance la peine d'emprisonnement [...] La détention avant procès est un obstacle à l'application de l'alinéa 718.2e) et de l'arrêt *R. c. Gladue* parce que l'emprisonnement a lieu avant que le juge puisse s'acquitter de son rôle consistant à prendre en compte la situation particulière des délinquants autochtones » (2003 : p. 11-12, 2009).

Selon la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones du Manitoba, l'un des facteurs « intrinsèquement subjectifs » dans la prise de décisions concernant la mise en liberté sous caution est la capacité de l'accusé de couvrir le coût de la mise en liberté sous caution ou de fournir une caution. Tel qu'indiqué à la section 4.1.2 ci-dessus, il s'agit d'une forme de discrimination systémique pour les accusés autochtones. Les Autochtones sont moins susceptibles d'occuper un emploi ou d'avoir un revenu et sont souvent éloignés de leur famille et de leur collectivité, ce qui fait que la mise en liberté sous caution est un véritable problème. Devant bon nombre de tribunaux, la détention avant procès est presque inévitablement le résultat. Toutefois, au tribunal Gladue de Toronto, comme dans d'autres tribunaux Gladue, tous les efforts sont déployés pour accommoder les personnes qui ne peuvent verser le cautionnement ou fournir une caution en évaluant le risque que présente la personne et en élaborant un plan de mise en liberté avant le procès. La mise en liberté sous caution n'est pas garantie, mais c'est une possibilité réelle pour ceux qui répondent aux critères établis par le tribunal. Le tribunal a maintenant un superviseur de l'Aboriginal Bail Program (programme de mise en liberté sous caution pour Autochtones) qui est associé au Toronto Bail Program (programme de mise en liberté sous caution de Toronto) et qui interroge et filtre les accusés sans caution pour déterminer leur admissibilité à la mise en liberté. Le programme de mise en liberté sous caution de Toronto a accepté d'adapter ses lignes directrices de façon à ce que les Autochtones sans caution, y compris ceux qui ont des antécédents de défaut de comparaître devant le tribunal, puissent être pris en considération pour la supervision.

La détention avant procès ou la détention provisoire est un grave problème partout au pays pour les accusés autochtones et non autochtones. Jusqu'à 60 % des admissions dans les prisons provinciales ou territoriales sont des détentions provisoires, tandis qu'environ 40 % visent des personnes condamnées. Cela impose un stress important au système correctionnel ainsi qu'aux personnes en détention provisoire. Comme le dit Rudin, [TRADUCTION] « on ne saurait trop insister sur l'importance de la mise en liberté provisoire » (Rudin, 2007 : p. 53).

En juin 2011, la juge Marion Cohen de la Cour de justice de l'Ontario, Division du tribunal de la jeunesse, a commencé à tenir des audiences au tribunal pour les jeunes Autochtones de Toronto, le premier du genre au Canada. Ce faisant, la juge Cohen a appliqué l'alinéa 38(2)d) de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (LSJPA), qui énonce :

Le tribunal pour adolescents qui impose une peine applicable aux adolescents détermine la peine conformément aux principes énoncés à l'article 3 et aux principes suivants [...] d) toutes les sanctions applicables, à l'exception du placement sous garde, qui sont justifiées dans les circonstances doivent faire l'objet d'un examen, plus particulièrement en ce qui concerne les adolescents autochtones » doivent être examinées.

L'alinéa 38(2)d) de la LSJPA correspond directement à l'alinéa 718.2e) du *Code criminel* et vise expressément à réduire le taux élevé d'incarcération chez les jeunes Autochtones. La juge Cohen a dirigé son tribunal en s'employant à éviter l'incarcération et la détention avant procès des jeunes. Le tribunal pour les jeunes Autochtones entend les causes dans une atmosphère plus détendue que le tribunal ordinaire de la jeunesse et oriente les jeunes vers des programmes culturellement pertinents à Toronto, en particulier vers le projet du conseil communautaire d'Aboriginal Legal Services<sup>27</sup>. Le tribunal surveille la progression du jeune dans les programmes de déjudiciarisation, et le résultat est habituellement le retrait des accusations. Une évaluation du tribunal pour les jeunes Autochtones a conclu que le tribunal obtenait des résultats positifs en ce qui concerne plusieurs mesures, y compris la récidive (Clark, 2016a). Le Tribunal de la jeunesse autochtone de Toronto est un modèle qui mérite d'être pris en considération dans d'autres administrations.

#### 5.4 Examen de la jurisprudence *Gladue*

L'arrêt *Gladue* n'a pas produit les résultats positifs auxquels beaucoup s'attendaient. Voici ce qu'affirment Maurutto et Hannah-Moffat à ce sujet :

[TRADUCTION] Malgré la promesse de réformes importantes, l'alinéa 718.2e) et la jurisprudence subséquente n'ont pas modifié de façon significative les taux d'incarcération des délinquants autochtones. En fait, l'emprisonnement des Autochtones a augmenté depuis le prononcé de l'arrêt *R. c. Gladue*. La Cour suprême du Canada a elle-même reconnu dans l'arrêt *R. c. Ipeelee* [2012] l'aggravation de la surreprésentation des Autochtones à la suite de l'arrêt *Gladue*. De plus, elle a réaffirmé l'inadéquation et l'échec des efforts des tribunaux canadiens visant à « [tenir] compte des circonstances particulières

---

<sup>27</sup> L'« atmosphère plus détendue » signifie que tous les participants au dossier, y compris le juge, le ministère public, l'avocat de la défense, le jeune et toute personne qui aide le jeune (parents, soignant, travailleur social, superviseur du foyer de groupe, agent de probation, etc.) sont assis autour d'une grande table au centre de la salle d'audience. Le tribunal est accueillant et prend le temps nécessaire pour s'assurer que le jeune et toutes les autres personnes autour de la table sont entendus et que le jeune est redirigé vers des programmes culturellement pertinents.

propres aux délinquants autochtones, malgré leur pertinence dans l'imposition de la peine » (Maurutto et Hannah-Moffat, 2016 : p. 458).

Les statistiques sur l'incarcération et la jurisprudence pertinente semblent confirmer les déclarations faites par Maurutto et Hannah-Moffat. Une analyse réalisée pour le présent rapport a consisté en un examen limité de la jurisprudence faisant référence à l'arrêt *Gladue* dans la détermination de la peine. Bien que l'examen ait été centré sur les citations de l'arrêt *Gladue*, dans certains cas, d'autres décisions comme l'arrêt *Ipeelee* ont également été appliquées au moment de la détermination de la peine<sup>28</sup>.

L'examen de la jurisprudence a révélé certaines tendances. Il a démontré qu'en 2018, les juges connaissaient mieux les principes de l'arrêt *Gladue* et l'importance de leur application qu'ils ne l'étaient en 2010 et, surtout, en 2000. Il semble y avoir un consensus important sur la question de l'obligation de citer à tout le moins l'arrêt *Gladue*. De même, l'arrêt *Ipeelee* a maintenant tendance à être reconnu puisque les juges semblent accepter que les peines minimales obligatoires ne devraient pas s'appliquer quand les principes de l'arrêt *Gladue* sont invoqués et que les principes de l'arrêt *Gladue* devraient être appliqués dans chaque cas impliquant un délinquant autochtone, y compris dans les cas où des accusations graves sont portées. Par ailleurs, alors que la fréquence à laquelle les juges ont fait référence à l'arrêt *Gladue* a augmenté de 2000 à 2010 et à 2018, il y a encore de nombreux cas où l'arrêt *Gladue* n'a fait l'objet que d'une brève mention. Les rapports *Gladue* ne sont pas demandés dans de nombreux cas et les rapports présentenciels sont utilisés pour combler le manque de connaissances sur le délinquant. Cela reste problématique, pour deux raisons. Premièrement, on utilise les rapports présentenciels pour évaluer le risque. Cela peut avoir des répercussions négatives sur l'accusé et peut entraîner un élargissement du filet en ce qui concerne l'incarcération et la surclassification du délinquant sur le plan de la sécurité carcérale. (Ce point a été constamment soulevé au fil des ans par le Bureau de l'enquêteur correctionnel.)

Deuxièmement, l'absence d'un rapport *Gladue* rédigé par un rédacteur de rapports *Gladue* dûment formé empêche le juge de bien comprendre les antécédents du délinquant et les facteurs de vie qui l'ont mené à commettre un crime. En conséquence, cela réduit la capacité du juge de prononcer une peine non carcérale appropriée pour le délinquant, ce qui fait qu'il ne respecte pas la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Gladue*.

---

<sup>28</sup>La documentation pour l'examen de la jurisprudence a été fournie par la Division de la recherche et de la statistique du ministère de la Justice Canada. Au total, 118 causes entendues par divers tribunaux canadiens (tribunaux provinciaux/territoriaux, cours suprêmes provinciales, cours d'appel provinciales) ont été incluses dans l'examen (90 en 2018, 19 en 2010 et neuf en 2000). La gravité des affaires variait, les accusations incluant le trafic de drogues, la conduite avec facultés affaiblies, le trafic d'armes à feu, le vol qualifié, le vol à main armée, les voies de fait, les voies de fait graves, les contacts sexuels, l'agression sexuelle, l'homicide involontaire coupable, le meurtre au deuxième degré et le meurtre au premier degré. La plupart des cas comportaient l'imposition d'une peine, mais plusieurs comportaient une enquête sur le cautionnement et quelques-uns comportaient d'autres demandes (p. ex., une demande de déclaration de délinquant dangereux ou de surveillance de longue durée, ou une demande de déclaration selon laquelle l'article 99 du *Code criminel* est inopérant en ce qui concerne une accusation de trafic d'armes à feu). De 1999 à 2018, environ 2 129 cas citant l'arrêt *Gladue* ont été énumérés dans CanLII.

Enfin, l'examen des causes de 2018 laisse entrevoir un certain désaccord entre les juges quant à savoir si les principes de l'arrêt *Gladue* devraient s'appliquer à la mise en liberté sous caution et à la détention provisoire. Bien souvent, les juges qui adoptent une position négative se préoccupent principalement de la sécurité publique et de la nécessité perçue de garder le délinquant en détention avant son procès. Ceux qui sont en faveur de l'octroi d'une libération sous caution, si elle est raisonnable, ont tendance à convenir que l'arrêt *Gladue* devrait s'appliquer à tous les délinquants autochtones parce que l'incarcération, qu'elle fasse partie d'une peine ou soit imposée avant le procès, demeure une incarcération et va à l'encontre de l'arrêt *Gladue*. Comme on pouvait s'y attendre, les juges de ce dernier groupe, surtout en 2018, étaient plus susceptibles de demander un rapport Gladue afin de bien comprendre les antécédents du délinquant et d'accorder une mise en liberté sous caution assortie de conditions appropriées.

Bien qu'il y ait eu des changements positifs dans les approches judiciaires entre 2000 et 2018, il semble que les principes de l'arrêt *Gladue* ne sont toujours pas appliqués universellement dans les décisions relatives à la détermination de la peine ou à la mise en liberté sous caution.

## 5.5 Initiatives communautaires et relations gouvernementales

En 1991, le gouvernement du Canada a mis en œuvre l'Initiative en matière de justice applicable aux Autochtones (IJA). Il s'agissait d'un programme quinquennal qui était administré par le ministère de la Justice Canada, bien qu'il ait été établi à titre de programme à frais partagés avec les gouvernements provinciaux et territoriaux. Il visait à appuyer les projets de justice communautaire comme les programmes de déjudiciarisation, la participation de la collectivité à la détermination de la peine et les processus de médiation et d'arbitrage pour les différends civils. En 1996, le gouvernement a renouvelé et élargi l'initiative et a changé son nom pour celui de Stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones (SJA). En 2002, la SJA a été renouvelée pour cinq autres années et, en 2007, elle a été renouvelée avec un financement accru jusqu'en 2012. Elle a été renouvelée de nouveau en 2012, 2013 et 2014. Plus récemment, elle a été renouvelée dans le budget fédéral de 2017 et a été renommée Programme de justice autochtone (PJA), avec un mandat permanent. Tout comme la SJA, le PJA vise principalement à financer des initiatives communautaires et constitue le programme fédéral le plus important et le plus complet à l'appui des peuples autochtones et de la justice pénale.

Le PJA soutient les programmes de justice communautaire destinés aux Autochtones qui offrent des solutions de rechange au processus de justice traditionnel dans les situations appropriées. Le programme a trois objectifs principaux : Objectifs du PJA : aider les peuples autochtones à assumer une plus grande responsabilité à l'égard de l'administration de la justice dans leurs collectivités; intégrer les valeurs autochtones dans le système de justice et en tenir compte; contribuer à diminuer les taux de victimisation, de criminalité et d'incarcération au sein des collectivités autochtones dotées de programmes de justice communautaire financés par le PJA (ministère de la Justice Canada, 2012).

Les programmes varient quelque peu quant à leur but et leur structure, mais ils adoptent tous une approche de justice communautaire. Dans le Nord, par exemple, les comités de justice communautaire et les comités de justice pour les jeunes reçoivent du financement pour remplir diverses fonctions, y compris des conférences de groupes familiaux, des séances de counselling des aînés et des séances de médiation entre conjoints. Les cercles de détermination de la peine et les cercles de guérison sont soutenus dans d'autres régions.

L'approche utilisée est-elle efficace? Le rapport final de l'évaluation sommative de la SJA consacre le paragraphe suivant aux conclusions sur cette question : « Dans quelle mesure les programmes communautaires ont-ils eu une incidence sur les taux de criminalité dans les collectivités où ils sont mis en œuvre? » La conclusion se lit comme suit :

[TRADUCTION] Les personnes qui participent aux programmes de la SJA sont davantage susceptibles de se réadapter que celles qui sont prises en charge par le système de justice traditionnel. L'étude sur le récidivisme menée à l'appui de la présente évaluation indique que les délinquants qui participent aux programmes financés par la SJA ont presque deux fois moins de chances de récidiver que ceux qui n'y participent pas (ministère de la Justice Canada, 2007 : p. 47)<sup>29</sup>.

Cette constatation est encourageante. Elle est reprise pour l'essentiel dans le rapport final sur l'évaluation de la SJA de 2016 :

Les taux de récidive sont plus faibles chez les contrevenants qui participent aux programmes financés par la SJA que chez ceux qui n'y participent pas, et l'évaluation a mis à jour des anecdotes démontrant que les programmes peuvent transformer la vie des participants, et dans certains cas accroître la sécurité de la collectivité (ministère de la Justice Canada, 2017b : p. iii).

Pourtant, pourquoi les taux de surreprésentation des Autochtones continuent-ils d'augmenter malgré le travail de la SJA et du PJA, des provinces et territoires, des législateurs (alinéa 718.2e), et de la Cour suprême (*Gladue* et *Ipeelee*)? Y a-t-il quelque chose qui manque dans notre approche de la justice communautaire? L'analyse qui suit porte sur la relation de travail entre les collectivités autochtones et les gouvernements et entre les collectivités autochtones et le système de justice pénale.

Dickson-Gilmore et La Prairie (2005) soulèvent des questions sur la façon dont les organismes de financement ont, par le passé du moins, utilisé des approches « descendantes » pour définir les besoins communautaires qui, souvent, ne servent pas les intérêts de la collectivité elle-

---

<sup>29</sup> Les auteurs de l'évaluation admettent que l'étude sur la récidive comportait des limites méthodologiques; toutefois, aux fins actuelles, nous pouvons accepter les conclusions générales de l'étude.

même. M. Proulx attribue cette approche hégémonique de la définition de la collectivité comme le résultat de [TRADUCTION] « discours et pratiques coloniaux historiques et géographiques particuliers », y compris des lois comme la *Loi sur les Indiens* (2003 : p. 152). La solution de rechange est une définition [TRADUCTION] « ascendante [...] qui reconnaît que les collectivités sont définies par les gens comme le reflet de leurs interactions et de leur participation locales » (B.C. Resources Community Project, 1998 : p. 3, cité dans Dickson-Gilmore et La Prairie, 2005 : p. 8). Autrement dit, les gens sont capables de se définir comme une communauté, selon les critères qui leur tiennent le plus à cœur. De plus, c'est la collectivité, et non un chercheur ou un gouvernement, qui est la mieux placée pour déterminer ses besoins, ses aspirations et les approches appropriées pour résoudre les problèmes. La collectivité doit, à tout le moins, s'engager directement avec le gouvernement dans la définition des enjeux et la création de solutions novatrices (Ross, 1996; Warry, 1998; Proulx, 2003; Dickson-Gilmore et La Prairie, 2005; Clark et Landau, 2012; Iacobucci, 2013).

Pour de nombreuses raisons, ce point est d'importance cruciale. On pensera par exemple à l'importance de la culture et du choc culturel dans l'élaboration de nouvelles approches de la justice autochtone. Le concept du choc culturel suggère que les visions du monde et les approches autochtones de la justice sont souvent très différentes des principes et méthodes du système traditionnel. Il est également vrai que le problème de la surreprésentation des Autochtones semble exister, en grande partie, parce que le système de justice dominant, y compris la police, les tribunaux et les services correctionnels, a souvent été socialement et culturellement déphasé par rapport aux besoins des peuples autochtones et à la dynamique des collectivités autochtones. *L'Évaluation formative de la Stratégie de la justice applicable aux Autochtones* a révélé ce qui suit :

[TRADUCTION] Bien que la notion de justice réparatrice, qui est essentielle à une approche autochtone de la justice, recueille des appuis, il reste nécessaire de mettre davantage l'accent sur les valeurs autochtones dans le système de justice canadien. Une collectivité a indiqué que les programmes les plus réussis sont ceux où l'on met l'accent sur les pratiques culturelles (ministère de la Justice Canada, 2005 : p. 27-28).

En réponse à cet argument, les gouvernements et les organisations connexes comme la GRC prétendent souvent avoir proposé des solutions de rechange communautaires « culturellement pertinentes » ou « culturellement appropriées » comme moyen efficace de régler les problèmes. Toutefois, pour que ces affirmations soient valides, il est essentiel que les organismes de financement et leurs affiliés, comme la GRC, prennent très au sérieux les propositions élaborées par les collectivités et les groupes communautaires (Clark, 2007). Dans tous les cas, des discussions doivent avoir lieu et des solutions de rechange en matière de justice adaptées à la culture doivent être appuyées si elles sont raisonnables. Malheureusement, cela ne s'est pas toujours produit et, jusqu'à tout récemment, des préoccupations ont été exprimées dans la littérature et par les communautés et organisations autochtones selon lesquelles les approches descendantes empêchaient l'introduction de

solutions de rechange communautaires adaptées sur le plan culturel et efficaces. Le ministère de la Justice Canada s'est efforcé de répondre à ces préoccupations, d'où le succès relatif de la SJA et du PJA en ce qui concerne les collectivités autochtones.

Depuis le lancement de l'IJA en 1991, le gouvernement fédéral a acquis une solide capacité d'engager un dialogue efficace avec les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi qu'avec les collectivités et les groupes communautaires autochtones qui proposent des programmes de justice communautaire. Il est entendu que la question essentielle est la suivante : Quelle approche répondrait le mieux aux besoins d'une collectivité, de la façon la plus logique pour la collectivité elle-même? Les gouvernements et les communautés autochtones gagnent à accepter qu'il s'agit de la question clé et à travailler ensemble pour y répondre.

Bien que les gouvernements fassent un assez bon travail pour ce qui est d'appuyer les initiatives communautaires, deux problèmes liés aux politiques et aux pratiques continuent de nuire à l'élaboration de solutions de rechange communautaires et à la réduction de la surreprésentation. Tout d'abord, et il s'agit là d'une critique sérieuse du système de justice traditionnel, le système échoue souvent à soutenir l'atteinte des objectifs communautaires en ne faisant pas sa part pour que les intersections entre les communautés autochtones et le système traditionnel fonctionnent efficacement. Deuxièmement, il y a toujours des lacunes dans la résolution des facteurs sociaux et économiques fondamentaux qui sous-tendent la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale.

En ce qui concerne le premier point, nous voyons des cas où le système de justice traditionnel ne s'acquitte pas de ses responsabilités, lesquelles sont essentielles pour rendre viable l'intersection des approches traditionnelles et des solutions de rechange communautaires. Deux anecdotes tirées de ma propre expérience sont symptomatiques et peuvent aider à mettre en lumière le problème. Comme premier exemple, j'ai été témoin d'occasions où un comité de justice communautaire efficace, établi de longue date, a été exclu de la réadaptation des jeunes contrevenants simplement parce qu'un commandant de détachement de la GRC nouvellement arrivé n'était pas d'accord avec le concept de justice réparatrice et ne voulait donc pas renvoyer les affaires avant l'inculpation au comité local (bien que la justice réparatrice ait été présentée comme un aspect fondamental de la politique de la GRC). De même, j'ai vu un juge renvoyer un homme reconnu coupable de violence conjugale à un comité de justice communautaire pour « counselling traditionnel » dans le cadre de son ordonnance de probation alors qu'en fait, le comité n'était pas du tout prêt à traiter avec de tels délinquants. Lorsqu'on lui a posé la question, le juge a reconnu n'avoir jamais parlé au comité local de ce qu'il pouvait et allait faire. Ces exemples donnent à penser que le système de justice traditionnel doit honorer sa part de l'entente si l'on veut que des approches communautaires novatrices fonctionnent. Après tout, le système traditionnel demeure le système dominant. Jusqu'à ce que les collectivités autochtones assument une plus grande responsabilité dans la gestion de leurs propres enjeux de justice, les approches de rechange ne fonctionneront que si le système traditionnel leur permet d'aller de l'avant et de travailler en étroite collaboration avec les collectivités.

La marginalité sociale et économique des peuples autochtones au Canada est encore plus grave. Plus tôt dans le présent rapport ont été abordés les taux inacceptables de pauvreté et de

chômage, ainsi que les niveaux de service inférieurs aux normes que subissent actuellement les communautés autochtones en matière de logement, d'éducation et de soins de santé. Encore une fois, pour reprendre les mots de la CRPA, « [n]ous sommes absolument convaincus que la privation socio-économique est une des causes fondamentales des taux excessifs de criminalité chez les Autochtones » (1996, p. 47-48). De même, la Cour suprême du Canada a reconnu l'étendue du problème dans l'arrêt *Gladue* :

Il est évident que des pratiques innovatrices dans la détermination de la peine ne peuvent à elles seules faire disparaître les causes de la criminalité autochtone et le problème plus large de l'aliénation des Autochtones par rapport au système de justice pénale. La proportion anormale d'emprisonnement chez les délinquants autochtones découle de nombreuses sources, dont la pauvreté, la toxicomanie, le manque d'instruction et le manque de possibilités d'emploi<sup>30</sup>.

Comme la décision de maintenir la Stratégie de la justice applicable aux Autochtones et maintenant le Programme de justice applicable aux Autochtones, les décisions stratégiques nécessaires pour régler les problèmes de marginalisation relèvent en grande partie du gouvernement du Canada et, dans une moindre mesure, des gouvernements provinciaux et territoriaux. Bien que le gouvernement fédéral continue de s'attaquer à ces problèmes par l'entremise de divers ministères (p. ex., Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada; Santé Canada), cela ne semble jamais suffisant. La marginalisation sociale et économique, combinée aux effets intergénérationnels désastreux des pensionnats, demeure un problème de taille, et les taux de surreprésentation continuent d'augmenter. Bien que le gouvernement actuel se soit engagé à mettre en œuvre les appels à l'action de la CVR, il reste encore beaucoup à faire, par exemple, fournir de l'eau potable propre aux collectivités des Premières Nations, fournir des logements adéquats aux collectivités du Nord et offrir de bons programmes de santé, d'éducation et d'emploi dans la plupart des collectivités autochtones. Le manque de succès dans ces domaines et dans certains autres continue d'être un obstacle majeur à la résolution du problème de la surreprésentation.

Une stratégie globale est nécessaire pour s'attaquer aux problèmes persistants du colonialisme, de la discrimination systémique et de la marginalisation sociale et économique. L'absence d'une telle stratégie pourrait être l'échec stratégique le plus grave en ce qui concerne la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale. Des ressources adéquates doivent aller de pair avec des politiques positives, et les consultations avec les communautés et organisations autochtones doivent être ouvertes et approfondies. Les problèmes ne seront pas réglés rapidement, en partie parce qu'ils se sont développés au fil des ans, et en partie parce qu'ils sont tellement graves. Cependant, le gouvernement du Canada, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les communautés et organisations autochtones, a la responsabilité de faire de l'élimination de la marginalisation et de la discrimination à l'égard des peuples autochtones une priorité.

---

<sup>30</sup> R. c. *Gladue*, paragraphe 65.



## Conclusion

La politique en matière de justice pénale pour les Autochtones au Canada continue d'être confrontée à de grands défis. Les taux de surreprésentation des Autochtones dans le système sont encore extrêmement élevés et s'aggravent, et la discrimination systémique est une réalité permanente. Pourtant, nous avons vu des améliorations. Les modifications législatives au *Code criminel*, en reconnaissant la façon dont l'inégalité des chances dans la vie contribue à la délinquance et à la victimisation chez les Autochtones ainsi que la valeur des solutions de rechange en matière de détermination de la peine ont constitué des progrès importants dans la politique fédérale. De même, la reconnaissance accrue des mêmes réalités par la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Gladue* et *Ipeelee* a constitué un grand pas en avant. Le fait que les modifications liées à la détermination de la peine et l'arrêt *Gladue* aient stimulé la création, à Toronto, de tribunaux Gladue couronnés de succès témoigne de leur importance dans les efforts visant à réduire la surreprésentation et la surincarcération des Autochtones.

La réalisation globale de l'approche du ministère de la Justice Canada à l'égard des questions de justice autochtone est également importante, car de nombreux projets financés par le Programme de justice applicable aux Autochtones ont été un succès. Les représentants du Ministère ont reconnu qu'une participation vraiment active des collectivités autochtones à la conception des politiques et des programmes et à la mise en œuvre des programmes est essentielle pour que les solutions de rechange locales en matière de justice soient efficaces.

Le rôle du système de justice traditionnel demeure une préoccupation. Compte tenu que le système continuera d'être dominant, pour le moment du moins, il est important de veiller à ce que les intersections entre les structures de la société dominante (police, tribunaux et services correctionnels) et les approches communautaires demeurent viables. Les structures de la société dominante ont des rôles importants à jouer, et elles devraient travailler à les remplir. Un aspect important de ce travail consiste nécessairement en une étroite collaboration avec les communautés autochtones.

Les questions fondamentales qui sous-tendent l'élaboration de politiques concernant les peuples autochtones au Canada sont le colonialisme historique et continu, la discrimination systémique, la marginalisation sociale et économique et le choc culturel. Grâce aux conclusions tirées par de nombreux experts comme ceux de la CRPA, la CVR et la Cour suprême du Canada, nous savons que la pauvreté et l'inégalité des chances dans la vie contribuent à la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale. L'objectif premier des gouvernements, des organisations et des collectivités autochtones devrait être de surmonter ces défis historiques persistants. Des avancées importantes par rapport à cet objectif établiront enfin les conditions dans lesquelles la politique en matière de justice pourra vraiment apporter des changements positifs et durables pour les peuples autochtones. La surreprésentation pourrait alors devenir chose du passé.

## Références

- Anand, Sanjeev. 2000. The sentencing of aboriginal offenders, continued confusion and persisting problems: A comment on the decision in *R. v. Gladue*. Dans la *Revue canadienne de criminologie - Canadian Journal of Criminology*, 42(3): 412-420.
- B.C. Resources Community Project. 1998. Geography Department, University of Northern British Columbia, Prince George (C.-B).
- Bressan, Angela et Kyle Coady. 2017. *Plaidoyers de culpabilité par des Autochtones au Canada*. Ottawa, Division de la recherche et de la statistique, ministère de la Justice. [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2018/jus/J4-62-2017-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2018/jus/J4-62-2017-fra.pdf).
- Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC). 2012. *Rapport final : Une question de spiritualité : Les Autochtones et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté*. Ottawa. <https://www.oci-bec.gc.ca/cnt/rpt/oth-aut/oth-aut20121022-fra.aspx>.
- Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC). 2014. *Rapport annuel du Bureau de l'enquêteur correctionnel 2013-2014* <https://www.oci-bec.gc.ca/cnt/rpt/pdf/annrpt/annrpt20132014-fra.pdf>.
- Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC). 2018. *Rapport annuel du Bureau de l'enquêteur correctionnel 2017-2018*. <https://www.oci-bec.gc.ca/cnt/rpt/annrpt/annrpt20172018-fra.aspx>.
- Clark, Scott. 1989. *The Mi'kmaq and Criminal Justice in Nova Scotia*. Rapport préparé pour la Royal Commission on the Donald Marshall, Jr., Prosecution. Halifax (N.-É.).
- Clark, Scott. 2007. *Final Report: Northern Policing Review (Pan-Territorial)*. [http://www.justice.gov.nt.ca/pdf/CommunityJustice/Policing\\_Report\\_2007.pdf](http://www.justice.gov.nt.ca/pdf/CommunityJustice/Policing_Report_2007.pdf)
- Clark, Scott. 2013. *A Review of the Northwest Territories Domestic Violence Treatment Option Court and PARTNER Program*. Rapport préparé à l'intention du ministère de la Justice des Territoires du Nord-Ouest.
- Clark, Scott. 2016a. *Evaluation of the Aboriginal Youth Court, Toronto*. Accessible sur le site Web d'Aboriginal Legal Services, à l'adresse <http://www.aboriginallegal.ca/assets/avc-evaluation-final.pdf>.
- Clark, Scott. 2016b. *Evaluation of the Gladue Court, Old City Hall, Toronto*. Accessible sur le site Web d'Aboriginal Legal Services, à l'adresse <http://www.aboriginallegal.ca/assets/gladue-court-evaluation---final.pdf>.
- Clark, Scott et Tammy Landau. 2012. Aboriginal Justice Policy in Canada. Dans Karim Ismaili, Jane B. Sprott et Kim Varma (réd.), *Canadian Criminal Justice Policy: Contemporary Perspectives*, Toronto, Oxford University Press.
- Coates, Ken. 2008. *The Indian Act and the Future of Aboriginal Governance in Canada*. Document de recherche préparé à l'intention du Centre national pour la gouvernance

- des Premières Nations, publié dans la collection de documents de la Bibliothèque numérique canadienne.
- Comité permanent des affaires autochtones et du Nord. 2017. *Point de rupture : La crise de suicides dans les communautés autochtones*.  
<https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/INAN/Reports/RP8977643/inanrp09/inanrp09-f.pdf>.
- Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones du Manitoba. 1991. *Report, Volume 1: The Justice System and Aboriginal People*, Winnipeg, Queens Printer.
- Commission de réforme du droit du Canada, 1991. Rapport sur les peuples autochtones et la justice pénale : Égalité, respect et justice à l'horizon. Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada.
- Commission de vérité et réconciliation du Canada. 2015a. *Appels à l'action*.  
[https://nctr.ca/fr/assets/reports/Final%20Reports/Calls to Action French.pdf](https://nctr.ca/fr/assets/reports/Final%20Reports/Calls%20to%20Action%20French.pdf).
- Commission de vérité et réconciliation du Canada. 2015b. *Page d'accueil*.  
<http://www.trc.ca/reconciliation-fr.html>.
- Commission on First Nations and Métis Peoples and Justice Reform. 2004. *Final Report*. Saskatchewan, Queen's Printer.
- Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA). 1996. *Par-delà les divisions culturelles : un rapport sur les autochtones et la justice pénale au Canada*. Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services Canada.
- Crosby, Andrew et Jeffrey Monaghan. 2012. Settler governmentality in Canada and the Algonquins of Barriere Lake. Dans *Security Dialogue*, 43(5), 421-438.
- Crnkovich, Mary. 1995. *The Role of the Victim in the Criminal Justice System – Circle Sentencing in Inuit Communities*. Document présenté à la Canadian Institute for the Administration of Justice Conference, Banff, Alberta, octobre 1995.
- Depew, Robert. 1992. Policing native communities: some principles and issues in organizational theory. *Revue canadienne de criminologie - Canadian Journal of Criminology*, 34, 3-4, 461-478.
- Dickson-Gilmore, Jane et Carol La Prairie. 2005. *Will the Circle Be Unbroken? Aboriginal communities, restorative justice, and the challenges of conflict and change*. Toronto, University of Toronto.
- Doob, Anthony N. et Jane B. Sprott. 2007. The Sentencing of Aboriginal and Non-Aboriginal Youth: Understanding Local Variation, *Revue canadienne de criminologie et de justice pénale - Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 49, 1, 109-123.
- Deukmedjian, John Edward. 2008. The Rise and Fall of RCMP Community Justice Forums: Restorative Justice and Public Safety Interoperability in Canada. *Revue canadienne de criminologie et de justice pénale - Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice* 50(2): 117-151.

- Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées. 2019. *Réclamer notre pouvoir et notre place : le rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées*. <https://www.mmiwg-ffada.ca/fr/final-report/>
- Friedland, Hadley. 2009. Different Stories: Aboriginal people, Order, and the Failure of the Criminal Justice System, *Saskatchewan Law Review*, 72, 105-142.
- Hornick, Joseph P., Karolina Kluz et Lorne D. Bertrand. 2011. *An Evaluation of Yukon's Community Wellness Court*. Rapport préparé pour le ministère de la Justice du Yukon.
- Hylton, John H., 2005. *Canadian Innovations in the Provision of Policing Services to Aboriginal Peoples*. Document produit aux fins de la Commission d'enquête sur Ipperwash (Ontario).
- Iacobucci, L'honorable Frank. 2013. *La représentation des Premières Nations sur la liste des jurés en Ontario : Rapport de l'examen indépendant mené par l'honorable Frank Iacobucci*. Ontario, Imprimeur de la Reine.
- Jackson, Michael. 1988. *Locking Up Natives in Canada*. Rapport du Comité sur l'emprisonnement et la libération de l'Association du Barreau canadien, Ottawa, Association du Barreau canadien.
- Kellough, Gail et Scot Wortley. 2002. Remand for Pleas: Bail Decisions and Plea Bargaining as Commensurate Decisions. Dans *British Journal of Criminology*, 42(1), 186-210.
- Knazan, Judge Brent. 2003. *Sentencing Aboriginal Offenders in a Large City – the Toronto Gladue (Aboriginal Persons) Court*. Document présenté lors de l'Aboriginal Law Seminar de l'Institut national de la magistrature, Calgary.
- Knazan, Judge Brent. 2009. Time for Justice: One Approach to *R. v. Gladue*. *Criminal Law Quarterly*, 54(4), 431-446.
- Levy, Jacob et Iris Marion Young (éd.). 2011. *Colonialism and Its Legacies*. Lexington Books, [https://the-eye.eu/public/concen.org/01052018\\_updates/Sins%20of%20Colonialism%20-%20Collection%2028/Levy%20%28Ed.%29%20-%20Colonialism%20and%20Its%20Legacies%20%282011%29.pdf](https://the-eye.eu/public/concen.org/01052018_updates/Sins%20of%20Colonialism%20-%20Collection%2028/Levy%20%28Ed.%29%20-%20Colonialism%20and%20Its%20Legacies%20%282011%29.pdf)
- Linden, Rick, Don Clairmont, et Chris Murphy. 2001. *Aboriginal Policing in Manitoba: A Report to the Aboriginal Justice Implementation Commission*. Winnipeg, <http://www.ajic.mb.ca/policing.pdf>.
- Mann, Michelle M. 2009. *De bonnes intentions, des résultats décevants : rapport d'étape sur les services correctionnels fédéraux pour Autochtones*. Préparé à l'intention du Bureau de l'enquêteur correctionnel, Ottawa, <https://www.oci-bec.gc.ca/cnt/rpt/oth-aut/oth-aut20091113-fra.aspx>.
- Manzano-Munguia, Maria C. 2011. Indian Policy and Legislation: Aboriginal Identity Survival in Canada. *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 11(3), 404-426.

- Maurutto, Paula et Kelly Hannah-Moffat. 2016. Aboriginal Knowledges in Specialized Courts: Emerging Practices in Gladue Courts. Dans *Revue Canadienne Droit et Société - Canadian Journal of Law and Society*, vol. 31, 3.  
<https://www.cambridge.org/core/journals/canadian-journal-of-law-and-society-la-revue-canadienne-droit-et-societe/article/aboriginal-knowledges-in-specialized-courts-emerging-practices-in-gladue-courts/7238B5C4A480110392F8E9FE58BBCBCD>.
- Ministère de la Justice Canada. 2005. *Stratégie de justice applicable aux Autochtones, Évaluation formative : Sommaire, recommandations et réponse de la direction*. Ottawa.
- Ministère de la Justice Canada. 2007. *Stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones, Évaluation sommative : Rapport final*. Ottawa.
- Ministère de la Justice Canada. 2017a. *La lumière sur l'arrêt Gladue : défis, expériences et possibilités dans le système de justice pénale canadien*.  
<https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jr/gladue/gladue.pdf>
- Ministère de la Justice Canada. 2017b. *Évaluation de la Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones, Décembre 2016*. Ottawa.  
[http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2017/jus/J2-435-2016-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2017/jus/J2-435-2016-fra.pdf)
- Ministère de la Justice Canada. 2018a. « Surreprésentation des Autochtones dans les services correctionnels provinciaux et territoriaux ». *Précis des faits*. Division de la recherche et de la statistique. <https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jr/pf-jf/2018/docs/nov01.pdf>
- Ministère de la Justice Canada, 2018b. *Programme de justice autochtone*.  
<https://www.justice.gc.ca/fra/fin-fund/fca-acf/sja-ajs/index.html>.
- Ministère de la Justice Canada, 2018c. « Tendances relatives à la population carcérale d'âge adulte dans les établissements fédéraux ». *Précis des faits*. Division de la recherche et de la statistique. <https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jr/pf-jf/2018/docs/march01.pdf>.
- Palmater, Pamela D. 2011. *Beyond Blood: Rethinking Indigenous Identity*. Saskatoon, Purich Publishing.
- Pfefferle, Brian R. 2008. *Gladue Sentencing: Uneasy Answers to the Hard Problem of Aboriginal Over-Incarceration*. *Manitoba Law Journal*, 13, 113-143.
- Proulx, Craig. 2003. *Reclaiming Aboriginal Justice, Identity, and Community*. Saskatoon, Purich Publishing.
- Rapport de la Commission sur le racisme systémique dans le système de justice pénale en Ontario. 1995. *Rapport final*. Ontario, Imprimeur de la Reine.
- Roach, Kent. 2009. One Step Forward, Two Steps Back: *Gladue* at Ten and the Courts of Appeal. *Criminal Law Quarterly*, 54(4), 470-505.
- Roach, Kent et Jonathan Rudin. 2000. *Gladue*: The judicial and political reception of a promising decision. Dans la *Revue canadienne de criminologie - Canadian Journal of Criminology*, 42(3), 355-388.
- Ross, Rupert. 1992. *Dancing with a Ghost*. Toronto, Penguin.

- Ross, Rupert. 1996. *Return to the Teachings*. Toronto, Penguin.
- Rudin, Jonathan. 2007. *Aboriginal Peoples and the Criminal Justice System*. Rapport préparé pour la Commission d'enquête Ipperwash (Ontario).  
[http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/inquiries/ipperwash/policy\\_part/research/pdf/Rudin.pdf](http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/inquiries/ipperwash/policy_part/research/pdf/Rudin.pdf).
- Rudin, Jonathan. 2009. Addressing Aboriginal Overrepresentation Post-Gladue: A Realistic Assessment of How Social Change Occurs. *Criminal Law Quarterly*, 54(4), 447-469.
- Rudin, Jonathan. 2018. Les Autochtones et le système d'injustice pénale. Dans *Une vision élargie de la réforme du système de justice pénale* (série d'articles), site Web d'Options politiques : <https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/april-2018/les-autochtones-et-le-systeme-dinjustice-penale/>.
- Santé Canada. 2010a. Santé des Premières nations, des Inuits et des Autochtones : Tuberculose.  
<http://www.hc-sc.gc.ca/fniah-spnia/diseases-maladies/tuberculos/index-eng.php>
- Sprott, Jane B. et Anthony N. Doob. 2002. Two Solitudes or Just One? – Provincial Differences in Youth Court Judges and the Operation of Youth Courts. Dans la Revue canadienne de criminologie - *Canadian Journal of Criminology*, 44(2), 165-180.
- Statistique Canada. 2005. *La collecte de données sur les Autochtones dans le système de justice pénale : méthodes et défis*. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-564-x/85-564-x2005001-fra.pdf>.
- Statistique Canada. 2006. La victimisation et la criminalité chez les peuples autochtones du Canada. Article de *Juristat*, vol. 26, n° 3, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/85-002-x2006003-fra.pdf>.
- Statistique Canada. 2008. Les services communautaires et le placement sous garde des jeunes au Canada, 2005-2006. Article de *Juristat*, vol. 28, n° 8,  
<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/85-002-x2008008-fra.pdf>.
- Statistique Canada. 2009a. *Recensement de 2006 : Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations*, Recensement de 2006,  
<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-558/p3-fra.cfm>.
- Statistique Canada. 2009b. L'incarcération des Autochtones dans les services correctionnels pour adultes. *Juristat*, 29(3), <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2009003/article/10903-fra.pdf>.
- Statistique Canada. 2009c. *Profil de la population autochtone de 2006 pour Toronto*.  
<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/89-638-x/2009001/article/10825-fra.pdf>.
- Statistique Canada. 2010. Un aperçu des statistiques sur les Autochtones.  
<https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/catalogue/89-645-X>.
- Statistique Canada. 2011. La victimisation avec violence chez les Autochtones dans les provinces canadiennes, 2009. Article de *Juristat*,  
<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2011001/article/11415-fra.pdf>.

- Statistique Canada. 2012. Statistiques sur les services correctionnels pour les jeunes au Canada, 2010-2011. *Juristat*, n° 85-002 au Catalogue, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2012001/article/11716-fra.pdf>.
- Statistique Canada. 2014. Les admissions dans les services correctionnels pour adultes au Canada, 2011-2012. *Juristat*, n° 85-002-x au Catalogue, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2014001/article/11918-fra.htm#a5>.
- Statistique Canada. 2016a. *Admissions des adultes en détention aux programmes des services correctionnels selon l'identité autochtone*. Tableau 35-10-0016-01, [https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3510001601&request\\_locale=fr](https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3510001601&request_locale=fr).
- Statistique Canada. 2016b. *Tableaux de données : recensement de 2016*. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/dt-td/Rp-fra.cfm?TABID=2&LANG=F&A=R&APATH=3&DETAIL=0&DIM=0&FL=A&FREE=0&GC=01&GL=-1&GID=1334853&GK=1&GRP=1&O=D&PID=110682&PRID=10&PTYPE=109445&S=0&SHOWALL=0&SUB=0&Temporal=2017&THEME=123&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF=&D1=0&D2=0&D3=0&D4=0&D5=0&D6=0>.
- Statistique Canada. 2016c. *Juristat : La victimisation chez les Autochtones au Canada, 2014*. Centre canadien de la statistique juridique. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/85-002-x/2016001/article/14631-fra.pdf?st=488RpdLu>.
- Statistique Canada. 2017a. Les peuples autochtones au Canada : faits saillants du Recensement de 2016. *Le Quotidien*, paru le 25 octobre, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/171025/dq171025a-fra.htm>.
- Statistique Canada. 2017b. *Tendances de l'utilisation de la détention provisoire au Canada, 2004-2005 à 2014-2015*. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2017001/article/14691-fra.htm>.
- Statistique Canada. 2018a. *Statistiques sur les services correctionnels pour les adultes et les jeunes au Canada, 2016-2017*. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2018001/article/54972-fra.htm>.
- Talaga, Tanya. 2017. *Seven Fallen Feathers: Racism, Death, and Hard Truths in a Northern City*. Toronto, Anansi Press.
- Warry, Wayne. 1998. *Unfinished Dreams: Community Healing and the Reality of Aboriginal Self-Government*. Toronto, University of Toronto Press.

## Législation citée

*Loi sur la réforme du cautionnement*, L.C. 1970-71-72, ch. 37.

*Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11.

*Code criminel* (L.R.C., 1985, ch. C-46).

*Loi sur les Indiens*, (L.R.C., 1985, ch. I-5).

*Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, (L.C. 1992, ch. 20)

## Causes citées

*Guerin c. R.*, [1984] 2 R.C.S. 335.

*R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688.

*R. v. Heathen*, 2018 SKPC 29.

*R. c. Ipeelee*, 2012 CSC 13. [2012] 1 R.C.S. 433

*R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075.

*R. c. Wells*, [2000] 1 R.C.S. 207.

*R. c. Williams*, [1998] 1 R.C.S. 1128.