



**STRATÉGIE RELATIVE À LA JUSTICE
APPLICABLE AUX AUTOCHTONES
ÉVALUATION SUMMATIVE
Rapport final**

Avril 2007

Division de l'évaluation



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	i
1. INTRODUCTION.....	1
1.1. Contexte de l'évaluation	1
1.2. Objectifs de l'évaluation	1
1.3. Structure du rapport	2
2. DESCRIPTION DE la Stratégie relative à la justice applicable aux autochtones	3
2.1. Contexte	3
2.2. Logique du programme.....	5
2.3. Structure organisationnelle	11
2.4. Ressources.....	12
3. MÉTHODE.....	15
3.1. Examen de la documentation	15
3.2. Études de cas.....	15
3.3. Entrevues auprès des principaux informateurs	16
3.4. Sondages auprès des intervenants.....	16
3.5. Étude sur la récidive.....	17
3.6. Analyse des coûts.....	18
4. Principales CONSTATATIONS.....	19
4.1. Programmes communautaires	19
4.2. Formation et développement.....	36
4.3. Renforcement des capacités en matière d'autonomie gouvernementale	38
4.4. Élaboration et appui des politiques	40
4.5. Liaison et partenariats	41
4.6. Appui aux négociations de l'autonomie gouvernementale	42

5. CONCLUSIONS ET LEÇONS APPRISES	45
5.1. Pertinence du programme	45
5.2. Conception et exécution.....	46
5.3. Succès	50
5.4. Rentabilité et solutions de rechange	56
ANNEXE A : Liste des aspects évalués et des questions posées	57
ANNEXE B : Résumé des études de cas	61
ANNEXE C : Évaluation de l'incidence de la stratégie de justice applicable aux autochtones sur le taux de récidive.....	73

SOMMAIRE

1. Introduction

En 1991, le gouvernement fédéral a lancé une initiative de justice applicable aux Autochtones, qui appuyait une vaste gamme d'initiatives de justice communautaire, comme des programmes de déjudiciarisation, des programmes de participation de la collectivité à la détermination de la peine ainsi que des mécanismes d'arbitrage et de médiation en matière civile. Cinq ans plus tard (en 1996), il a renouvelé et élargi l'initiative de justice applicable aux autochtones, qui est alors devenue la Stratégie relative à la justice applicable aux autochtones (SJA). En 2002, il a renouvelé la SJA pour une autre période de cinq ans allant de 2002-2003 à 2006-2007. Le ministère de la Justice a effectué une évaluation sommative du financement accordé actuellement pour la SJA, et le présent document constitue le rapport d'évaluation final.

2. Description du programme

La SJA est l'une des composantes de la réponse du gouvernement fédéral au fait bien documenté qu'un nombre disproportionné d'Autochtones ont des démêlés avec la justice. Le programme vise trois objectifs clés :

- aider les Autochtones à assumer une plus grande responsabilité à l'égard de l'administration de la justice dans leur collectivité;
- refléter et intégrer les valeurs autochtones dans le système de justice canadien; et
- à long terme, de concert avec d'autres programmes de justice, contribuer à faire diminuer le taux de victimisation, de criminalité et d'incarcération chez les peuples autochtones dans les collectivités où sont offerts des programmes de la SJA.

Pour appuyer la réalisation de ces objectifs du programme, la SJA se concentre sur six activités principales :

- *Programmes communautaires* : Au moyen d'accords de contribution signés avec les provinces, les territoires et les collectivités autochtones participants (le cas échéant), le gouvernement fédéral paie jusqu'à 50 % des contributions versées pour les programmes de justice communautaire autochtones, comme les programmes de déjudiciarisation, les options préalables à la détermination de la peine, les cercles de détermination de la peine, les juges de paix, la médiation en matière civile et familiale ou d'autres initiatives connexes. La Direction de la justice applicable aux Autochtones signe et gère ces accords de contribution.
- *Formation et développement* : Ces programmes sont offerts aux collectivités qui n'ont pas encore de programme communautaire ou aux collectivités qui offrent de tels programmes, mais qui ont besoin de formation additionnelle et dont les capacités doivent être renforcées. Cette composante permet l'appui aux activités de formation qui répondent aux besoins en développement des collectivités, ou qui soutiennent l'élaboration de nouveaux programmes ou le rôle des femmes et des victimes dans les initiatives de justice réparatrice. Dans le cadre de cette composante, la SJA peut supporter jusqu'à 100 % des activités. La Direction de la justice applicable aux Autochtones signe et gère ces accords de contribution.
- *Renforcement des capacités en matière d'autonomie gouvernementale* : Cette composante appuie l'élaboration de projets pilotes et de documentation visant à renforcer les capacités en matière d'autonomie gouvernementale. Elle est liée de près aux accords sur l'autonomie gouvernementale, car elle prépare les collectivités autochtones à appliquer leurs propres lois. La SJA peut financer jusqu'à 100 % des activités menées dans le cadre de cette composante. La Direction de la justice applicable aux Autochtones signe et gère ces accords de contribution.
- *Élaboration et soutien des politiques* : La Direction de la justice applicable aux Autochtones, en collaboration avec le groupe du droit autochtone et de la politique stratégique, participe à un certain nombre de comités et de groupes de travail ministériels, interministériels et intergouvernementaux pour appuyer une réponse coordonnée à l'égard de l'exécution du programme et de la politique applicable aux Autochtones. La Direction effectue également des recherches et des évaluations pour appuyer l'exécution efficace des activités communautaires.
- *Liaison et partenariats* : Cette composante, qui s'appelait au début le Réseau de la justice autochtone, est devenue Liaison et partenariats en 2005-2006. Dans le cadre de cette nouvelle composante, la Direction de la justice applicable aux Autochtones mène des activités de communication et de promotion sur la SJA.

- *Soutien des négociations de l'autonomie gouvernementale* : Un conseiller juridique du ministère de la Justice donne des conseils aux négociateurs fédéraux qui participent aux négociations de l'autonomie gouvernementale avec les Premières nations. En particulier, il donne des conseils portant précisément sur les chapitres concernant la justice lorsque ceux-ci sont inclus dans les accords sur l'autonomie gouvernementale.

3. Méthode

La méthode employée pour cette évaluation comporte six éléments :

- un examen du document et du dossier;
- des études de cas effectuées auprès de dix collectivités qui ont établi des programmes de justice communautaire grâce au financement reçu dans le cadre de la SJA;
- des entrevues avec des représentants de la Direction de la justice applicable aux Autochtones, avec d'autres ministères fédéraux ou avec les provinces et les territoires;
- un sondage auprès des coordonnateurs de la justice en poste dans les collectivités autochtones qui ont mis en œuvre des programmes de justice communautaire financés par la SJA et un sondage auprès d'employés du système de justice traditionnel qui collaborent avec les collectivités autochtones offrant des programmes de justice communautaire;
- une étude de l'incidence de la SJA sur le taux de récidive;
- une analyse de l'incidence financière de la SJA.

4. Pertinence du programme

Les deux premiers objectifs de la SJA sont particulièrement pertinents pour les peuples autochtones :

- aider les peuples autochtones à assumer une plus grande responsabilité à l'égard de l'administration de la justice dans leur collectivité;
- refléter et intégrer les valeurs autochtones dans le système de justice canadien; et
- à long terme, de concert avec d'autres programmes de justice, contribuer à faire diminuer le taux de victimisation, de criminalité et d'incarcération chez les Autochtones dans les collectivités qui offrent des programmes de la SJA.

Un nombre disproportionné d'Autochtones ont encore des démêlés avec la justice. Les Autochtones sont surreprésentés dans les établissements correctionnels et les taux de criminalité et de victimisation dans les collectivités autochtones sont encore bien supérieurs à ceux des collectivités non autochtones. Les programmes de la SJA représentent une solution de rechange au système de justice traditionnel et intègrent efficacement les croyances et les valeurs autochtones.

De nombreuses initiatives gouvernementales, notamment des programmes comme la SJA et des changements au *Code criminel* en ce qui a trait aux mesures de rechange et à la détermination de la peine, ont contribué à refléter les valeurs autochtones et à les intégrer dans le système de justice canadien. Malgré ces progrès, il continue d'y avoir des différences fondamentales entre la conception de la justice qu'ont les collectivités autochtones et celle du système de justice traditionnel. Ces différences peuvent contribuer au problème de surreprésentation des Autochtones dans le système de justice et ainsi, il est important que la SJA, ainsi que d'autres programmes et initiatives, continue de faire des progrès pour atteindre cet objectif fondamental et à long terme de la SJA.

Le gouvernement fédéral a reconnu à maintes reprises les problèmes auxquels font face les collectivités autochtones lorsqu'il s'agit d'appliquer les lois autochtones et non autochtones et de régler les conflits, qu'ils soient ou non liés à des crimes, de même que l'importance de faire participer directement les collectivités autochtones à l'administration de la justice dans leur collectivité. En ce sens, la SJA est encore pertinente du point de vue des priorités du gouvernement fédéral en matière de politiques et de programmes. En outre, le programme appuie directement les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour mettre en œuvre les accords sur l'autonomie gouvernementale dans les collectivités autochtones.

5. Conception et exécution

5.1. Sélection des projets et des programmes

Dans le cadre des affectations actuelles de la SJA, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, ont choisi peu de nouveaux programmes de justice communautaire. Lorsqu'ils ont effectivement choisi de nouveaux projets, ils ont examiné ensemble les propositions existantes et en sont venus à une décision concertée sur les nouveaux programmes qui seraient financés. Ils n'ont pas lancé d'appel de propositions pour éviter de créer des attentes élevées chez les collectivités autochtones. Ainsi, le processus s'est révélé efficace mais restrictif.

En collaboration avec leurs homologues provinciaux et territoriaux et avec les collectivités autochtones, les coordonnateurs régionaux de la Direction de la justice applicable aux Autochtones ont choisi des initiatives de formation et de développement ainsi que des initiatives de renforcement de l'autonomie gouvernementale de concert avec le ministère des Affaires indiennes du Nord canadien (MAINC). Puisque la vaste majorité de ces projets desservaient des collectivités qui avaient déjà des programmes de justice communautaire, il semble que le processus de sélection visait principalement à continuer de desservir ces collectivités, au lieu de desservir des collectivités qui prévoyaient mettre en œuvre de nouveaux programmes.

5.2. Gestion et surveillance

Par l'intermédiaire de ses coordonnateurs régionaux et analystes de programmes, la Direction de la justice applicable aux Autochtones participe surtout à la gestion courante des projets financés au moyen des accords de contribution. Seuls constituent une exception les projets mis en œuvre dans les Territoires du Nord-Ouest et dans le Nunavut, où la Direction de la justice applicable aux Autochtones a signé des accords de transfert. Les collectivités autochtones qui gèrent les programmes de la SJA et leurs partenaires des provinces et des territoires apprécient le soutien accordé par les coordonnateurs régionaux et les analystes de programmes.

À ce stade-ci, les outils et les procédures de mesure du rendement varient selon les régions. Cette situation est principalement attribuable au fait que les exigences en matière de reddition de comptes des provinces et des territoires diffèrent également. Combinées au défi que représente pour les collectivités autochtones le fait de répondre à ces exigences, ces différences font qu'il est encore difficile de fournir un tableau national de ce que la SJA permet d'appuyer et de réaliser.

Puisque la Direction de la justice applicable aux Autochtones et les gouvernements des provinces et des territoires surveillent de près (au moyen d'outils formels et informels) la mise en œuvre des programmes de la SJA, ils sont en mesure de déterminer si les accords de contribution sont mis en œuvre tel qu'il est exigé et qu'aucune préoccupation importante n'a été cernée pendant les consultations. Il convient de signaler que dans le cas des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, lorsque les accords de transfert ont été conclus, ce sont les territoires qui sont principalement responsables de l'administration des accords de contribution et qu'ils communiquent l'information pertinente sur le programme à la Direction de la justice applicable aux Autochtones.

5.3. Répartition des attributions

Les attributions que doivent assumer toutes les parties sont généralement bien définis et bien compris. Les partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux jouent un rôle complémentaire pour ce qui est d'appuyer la mise en œuvre des programmes de la SJA. Comme le ministère de la Justice finance des programmes de justice communautaire depuis les 16 dernières années (au moyen de l'Initiative de justice applicable aux autochtones et de la SJA), les partenaires ont eu l'occasion d'acquérir de l'expérience et de définir efficacement leur rôle.

5.4. Activités internes menées par la Direction de la justice applicable aux Autochtones

En 2006, le ministère de la Justice a réorganisé les fonctions d'élaboration des politiques et de soutien en les assignant principalement au groupe du droit autochtone et de la politique stratégique, en raison de sa capacité en matière d'élaboration des politiques. Toutefois, cette section travaille en étroite collaboration avec la Direction de la justice applicable aux Autochtones.

Au moment de l'évaluation, un changement de priorités a pour ainsi dire interrompu la mise en œuvre du volet Liaison et Partenariats. Bien que la Direction de la justice applicable aux Autochtones ait mené certaines activités au cours des années précédentes, le niveau de ressources affectées actuellement à cette composante fait qu'il sera probablement impossible d'obtenir des résultats significatifs.

Le soutien des négociations sur l'autonomie gouvernementale appuie le rôle de consultation traditionnel que les conseillers juridiques du ministère de la Justice doivent remplir. Cette composante du programme semble être convenablement exécutée.

5.5. Suivi de l'évaluation formative de 2005

Les recommandations découlant de l'évaluation formative de la SJA faite en 2005 ont été partiellement mises en œuvre. Depuis que le rapport d'évaluation a été déposé, la SJA s'est concentrée principalement sur le maintien des programmes existants et s'est préparée en vue du renouvellement du programme. Elle n'a eu ni le temps ni les ressources nécessaires pour mettre en œuvre des changements importants au programme. Un certain nombre de recommandations découlant d'une évaluation formative seront examinées pendant le processus de renouvellement de la SJA

6. Succès obtenu

6.1. Portée du programme

La portée du programme représente le plus grand défi à surmonter pour atteindre sur une grande échelle les résultats attendus de la SJA. Seule une fraction des délinquants autochtones ont accès aux programmes de la SJA. Bien que de façon générale, ces programmes ont une incidence positive sur les personnes qui ont accès à ceux-ci, un nombre beaucoup plus élevé de délinquants autochtones qui pourraient en bénéficier sont pris en charge par le système de justice traditionnel, ce qui entraîne souvent les conséquences négatives qui ont été documentées au cours des ans.

6.2. Application des lois autochtones

La SJA joue un rôle limité pour ce qui est de permettre aux collectivités autochtones d'appliquer les lois autochtones et les règlements des bandes. Il faut toutefois signaler que les programmes de la SJA pourraient servir à l'application de ces lois et règlements. En ce sens, il est important de reconnaître que les programmes de la SJA ne permettent pas seulement de traiter le cas des Autochtones qui ont commis une infraction criminelle.

6.3. Approche coordonnée

On s'attend à ce que la Direction de la justice applicable aux Autochtones et à ce que le groupe du droit autochtone et de la politique stratégique jouent un rôle de chef de file au moment de coordonner les activités liées à la mise en œuvre des programmes de justice communautaire dans tout le Canada. On ne s'attend toutefois pas à ce que ces deux organisations coordonnent une approche intégrée qui permettrait de résoudre tous les problèmes auxquels font face les Autochtones et cette opinion est conforme au mandat établi.

Les ressources limitées ainsi que le roulement relativement élevé au sein de la Direction de la justice applicable aux Autochtones, particulièrement au niveau de la gestion, limitent la capacité de coordonner pleinement les efforts déployés par les provinces, les territoires et le fédéral pour mettre en œuvre les programmes de justice communautaire. Les partenaires des provinces et des territoires ont exprimé le désir que la Direction générale joue à l'avenir un rôle plus actif dans ce domaine.

6.4. Incidence sur le personnel du système de justice traditionnel

Les collectivités qui offrent des programmes communautaires bénéficient aussi généralement du soutien du personnel du système de justice traditionnel. Lorsqu'il existe des difficultés, celles-ci semblent résulter surtout du roulement de personnel chez les policiers, les poursuivants et les travailleurs de la justice communautaire. Tous les groupes du système de justice traditionnel appuient généralement les programmes de la SJA. Ils leur renvoient des dossiers et ont une opinion généralement positive de ce type de programme. Toutefois, les juges semblent être particulièrement en faveur de ceux-ci.

6.5. Participation des victimes

La participation des victimes est un aspect essentiel de la justice réparatrice et reflète les valeurs autochtones que sont la guérison et la compassion. Les études de cas citées à l'appui de cette évaluation illustrent les avantages que les victimes peuvent tirer de leur participation aux programmes de justice communautaire. Un autre principe fondamental veut que la participation des victimes demeure facultative. Or, dans certaines collectivités, les consultations ont révélé que certaines victimes hésitent à participer à ces programmes. Il s'agit d'une difficulté que les coordonnateurs de la justice des collectivités participantes sont susceptibles d'avoir à affronter de façon permanente.

6.6. Appui aux négociations de l'autonomie gouvernementale

Le conseiller juridique associé à la SJA fournit un soutien constant aux négociateurs de l'autonomie gouvernementale. Le conseiller juridique assure une expertise liée expressément à l'administration des chapitres concernant la justice que renferment les accords sur l'autonomie gouvernementale, et comme ce processus de négociations se poursuivra vraisemblablement pendant quelque temps, ce genre d'appui devra donc être maintenu.

6.7. Assumer une plus grande responsabilité à l'égard de l'administration de la justice

La portée des programmes de la SJA a déterminé dans une grande mesure l'ampleur de la responsabilité que les Autochtones assument en ce qui a trait à l'administration de la justice. Les collectivités qui ont mis en œuvre des programmes de justice communautaire, particulièrement des programmes de déjudiciarisation, participent beaucoup plus à l'administration de la justice.

Puisque ces programmes ne s'appliquent pas seulement aux infractions criminelles, ils ont également permis aux collectivités autochtones de régler des conflits familiaux ou de mettre en œuvre des mesures de prévention. Les collectivités qui ont signé des accords sur l'autonomie gouvernementale sont également en mesure de recourir au programme de la SJA pour appliquer les lois autochtones dans différents contextes autres que les infractions criminelles.

La mise en œuvre des programmes de la SJA ne signifie pas que tous les Autochtones qui pourraient bénéficier de ces programmes y auront systématiquement accès. De nombreuses collectivités autochtones ont encore des moyens limités d'offrir des programmes de justice communautaire. Et de nombreuses autres collectivités n'ont pas encore mis en œuvre de tels programmes.

6.8. Incidence sur l'administration générale de la justice au Canada

Sans aucun doute, les programmes de la SJA ont permis une meilleure intégration des valeurs autochtones dans l'administration de la justice au sein des collectivités autochtones participantes. En général, ces programmes ont également eu une incidence positive sur le personnel de justice traditionnel (les juges, les poursuivants et les policiers) qui collabore à la mise en œuvre de ces programmes en y renvoyant les délinquants autochtones ou en participant aux initiatives de détermination de l'appel.

6.9. Incidence sur le taux de criminalité

Les personnes qui participent au programme 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.

6.10. Autres programmes connexes

Un certain nombre d'autres programmes, comme les initiatives de prévention du crime, la police des Premières nations, les initiatives de justice pour les jeunes, le Programme d'assistance parajudiciaire autochtone et les initiatives sur la violence familiale viennent compléter le rôle des programmes de la SJA. Les modifications apportées au *Code criminel* en ce qui concerne les

mesures de rechange et la détermination de la peine contribuent également à l'atteinte des résultats à long terme de la SJA.

6.11. Leçons apprises

La présente évaluation a fait ressortir certaines des leçons apprises :

- La portée de la SJA est encore limitée, situation qui semble imputable aux ressources limitées dont on dispose et à la capacité limitée de certaines collectivités autochtones de mettre en œuvre ces programmes complexes qui demandent beaucoup de travail.
- L'appui des collectivités participantes et du personnel du système de justice traditionnel est essentiel au succès des programmes de justice communautaire.
- Lorsqu'ils sont mis en œuvre, ces programmes représentent un moyen de traiter les délinquants autochtones qui est rentable et qui reflète les valeurs et les croyances des Autochtones. Étant donné la gravité des problèmes auxquels les délinquants autochtones continuent de faire face dans le système de justice traditionnel, la SJA semble être particulièrement utile.
- La mise en œuvre des programmes de la SJA est un processus complexe, et un appui constant de la part des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux est essentiel à leur mise en œuvre efficace.
- La reddition des comptes et les mesures permanentes du rendement continuent de poser problème pour de nombreuses collectivités participantes. Ces difficultés limitent considérablement la capacité du ministère de la Justice de mesurer systématiquement les résultats obtenus grâce à ces programmes.

7. Rentabilité et mesures de rechange

Le niveau de ressources affectées à la principale composante de la SJA – à savoir les programmes de justice communautaire – a légèrement augmenté au cours des quatre dernières années, tandis que le niveau de ressources consacrées à la formation et au développement ainsi qu'aux activités de liaison et de partenariats a diminué considérablement. Le niveau de financement accordé pour l'autre composante du programme semble être demeuré assez constant.

Dans ce contexte, la mesure dans laquelle des ressources suffisantes ont été affectées à chaque composante du programme dépend largement des objectifs que la SJA est censée atteindre. À ce stade-ci, le niveau actuel de ressources pourrait permettre tout au plus de maintenir les programmes actuellement offerts aux collectivités participantes. Cette situation ne favorisera certainement pas l'élargissement de la SJA ni la résolution du problème cerné dans la présente évaluation en ce qui concerne la portée limitée du programme.

La présente évaluation n'a pas permis de trouver un modèle de programmes différent qui permettrait de réaliser les objectifs de la SJA. Permettre aux collectivités autochtones d'administrer les programmes de justice communautaire représente une solution de rechange économique au système de justice traditionnel et appuie les objectifs généraux relatifs à l'autonomie gouvernementale visés à la fois par le gouvernement fédéral et par les collectivités autochtones.

1. INTRODUCTION

En 1991, juste au moment où la Commission royale sur les Peuples autochtones entreprenait ses travaux, le gouvernement fédéral a lancé l'Initiative de justice applicable aux autochtones, qui appuyait une gamme d'initiatives de justice communautaire, comme les programmes de déjudiciarisation, la participation de la collectivité à la détermination de la peine et des mécanismes d'arbitrage et de médiation pour les litiges civils. Cinq ans plus tard (en 1996), en partie en réponse aux rapports et aux recommandations de la Commission, le gouvernement fédéral a renouvelé et élargi l'Initiative de justice applicable aux autochtones, qui est alors devenue la Stratégie relative à la justice applicable aux autochtones (SJA). En 2002, le gouvernement fédéral a renouvelé la SJA pour une autre période de cinq ans allant de 2002-2003 à 2006-2007. Le ministère de la Justice a effectué une évaluation sommative du financement actuel de la SJA, et le présent document constitue le rapport d'évaluation final.

1.1. Contexte de l'évaluation

En procédant à la présente évaluation, le Ministère a respecté son engagement d'effectuer une évaluation sommative de la SJA au cours de l'exercice 2006-2007. Dans le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRAR) préparé à l'appui du financement actuel de la SJA ¹, le Ministère s'est engagé à effectuer une évaluation formative et une évaluation sommative de la SJA. Le Ministère a terminé l'évaluation formative en 2005 ².

1.2. Objectifs de l'évaluation

Le principal objectif de cette évaluation était d'examiner les activités de la SJA qui ont été financées entre 2002-2003 et 2006-2007 pour évaluer leur incidence. La présente évaluation, qui constitue l'évaluation sommative, est axée sur la raison d'être du programme, ses résultats et sa

¹ Voir ministère de la Justice (2002), *Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRAR) 2002-2007 Stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones*, Ottawa.

² Pour l'évaluation formative de la SJA, voir ministère de la Justice (2005), *Évaluation sommative : sommaire, recommandations et réponse de la direction, Stratégie de justice applicable aux Autochtones*, Ottawa.

rentabilité, mais englobe également un certain nombre de questions liées à sa mise en œuvre. On trouve à l'annexe A une liste de toutes les questions englobées dans la présente évaluation.

Cette évaluation avait également pour but de répondre aux exigences du Conseil du Trésor, car la SJA est un programme temporarisé qui prend fin en mars 2007.

1.3. Structure du rapport

Le présent rapport renferme cinq sections, introduction comprise. La section 2 décrit la SJA, tandis que la section 3 décrit la méthode d'évaluation. La section 4 résume les principales constatations selon la composante du programme, tandis que les conclusions et leçons apprises sont énoncées à la section 5.

2. DESCRIPTION DE LA STRATÉGIE RELATIVE À LA JUSTICE APPLICABLE AUX AUTOCHTONES

La présente section du rapport décrit la SJA. Elle expose le contexte stratégique dans lequel œuvre la Stratégie et décrit la logique du programme, sa structure de gestion et les ressources financières qui y sont allouées.

2.1. Contexte

La SJA est l'un des éléments de la réaction du gouvernement fédéral au fait bien documenté qu'un nombre disproportionné d'Autochtones ont des démêlés avec la justice. Récemment, ce problème a été exposé par le Bureau de l'enquêteur correctionnel, qui a signalé que le taux d'incarcération des Autochtones est environ 10 fois plus élevé que le taux d'incarcération des non-Autochtones :

Les Autochtones représentent une grande partie de la population carcérale : ils comptent 18 % de la population carcérale sous responsabilité fédérale; par contre, ils ne forment que 3 % de la population canadienne générale. [...] La meilleure estimation du taux d'incarcération global des Autochtones au Canada s'élève à 1 024 pour 100 000 adultes. En utilisant la même méthode, le taux d'incarcération chez les non-Autochtones s'élève à 117 pour 100 000 adultes³.

Au cours des années précédentes, de nombreuses études ont documenté la relation problématique entre les Autochtones et le système de justice traditionnel. La Commission royale sur les Peuples autochtones a tiré une conclusion particulièrement troublante sur cette question :

Le système canadien de justice pénale n'a pas su répondre aux besoins des peuples autochtones du Canada -- Premières nations, Inuit et Métis habitant en réserve ou hors réserve, en milieu urbain ou en milieu rural --, peu importe le

³ Bureau de l'Enquêteur correctionnel du Canada. *Rapport annuel du Bureau de l'Enquêteur correctionnel 2005-2006*, Ottawa, p. 11.

territoire où ils vivent ou le gouvernement dont ils relèvent. Ce lamentable échec découle surtout de ce qu'Autochtones et non-Autochtones affichent des conceptions extrêmement différentes à l'égard de questions fondamentales comme la nature de la justice et la façon de l'administrer⁴.

La Cour suprême du Canada a également souligné les lourdes conséquences qu'a le fait de maintenir les délinquants autochtones dans un système qui ne parvient pas à les desservir et à les réadapter :

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 [...] 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 ».

[...] Ces constatations 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 pénale⁵.

Parmi les autres faits récents, mentionnons les modifications que le Parlement a apportées au *Code criminel* en ce qui concerne la déjudiciarisation et la détermination de la peine :

- L'article 717 du *Code criminel* précise les conditions à remplir pour avoir recours aux mesures de rechange (comme les programmes de déjudiciarisation financés au moyen de la SJA) dans le cas des personnes accusées d'une infraction.
- L'alinéa 718.2e) du *Code criminel* prescrit que « toutes les sanctions substitutives applicables qui sont justifiées dans les circonstances, plus particulièrement en ce qui concerne les délinquants autochtones » doivent être examinées.

En somme, le financement accordé pour les programmes de justice communautaire ainsi que les changements apportés au *Code criminel* reflètent le désir d'avoir recours, lorsque cela est

⁴ Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones 1996. *Par-delà les divisions culturelles : Un rapport sur les autochtones et la justice pénale au Canada*. Ottawa : La Commission (1996) p. 309.

⁵ *R. c. Gladue* [1999]. 1 R.C.S. 688, par. 61 et 64.

possible et raisonnable, à la déjudiciarisation pour éviter que les délinquants soient pris en charge par le système de justice traditionnel et d'envisager différentes sanctions autres que l'incarcération lorsque les délinquants – et particulièrement les délinquants autochtones – sont effectivement pris en charge par le système de justice traditionnel.

C'est dans ce contexte que le ministère de la Justice a financé des programmes de justice communautaire depuis les 16 dernières années, y compris pendant les cinq dernières années où il a financé la SJA actuelle, qui fait l'objet de la présente évaluation.

2.2. Logique du programme

La SJA appuie une gamme d'activités qui sont censées contribuer à la réalisation des objectifs précis du programme. La présente section décrit la logique de la SJA et est fondée sur le modèle que l'on retrouve à la Figure 1, à la page 8.

2.2.1. Buts et objectifs du programme

La SJA vise à atteindre des objectifs qui ont trait à la fois à l'administration de la justice au sein des collectivités autochtones et à l'administration du système de justice traditionnel. Plus précisément, la SJA vise à atteindre trois objectifs :

- aider les peuples autochtones à assumer une plus grande responsabilité à l'égard de l'administration de la justice dans leur collectivité;
- refléter et intégrer les valeurs autochtones dans le système de justice canadien; et
- à long terme, de concert avec d'autres programmes de justice, contribuer à faire diminuer le taux de victimisation, de criminalité et d'incarcération chez les Autochtones dans les collectivités qui offrent des programmes de la SJA⁶.

⁶ Voir ministère de la Justice (2002). *Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRAR) 2002-2007 Stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones*, Ottawa

2.2.2. Activités et résultats du programme

La SJA comprend six composantes qui peuvent être regroupées en deux catégories, à savoir les activités communautaires, qui sont appuyées au moyen d'accords de contribution et les mesures de soutien, qui sont exécutées à l'interne par le ministère de la Justice.

Activités communautaires

- *Programmes communautaires* : Cette composante est au cœur de la SJA. Au moyen d'accords de contribution, le gouvernement fédéral paie jusqu'à 50 % des contributions versées pour les programmes de justice communautaire autochtones, comme les programmes de déjudiciarisation, les options préalables à la détermination de la peine, les cercles de détermination de la peine, les juges de paix, la médiation en matière civile et familiale ou d'autres initiatives connexes, qui peuvent être bilatéraux ou trilatéraux. La Direction de la justice applicable aux Autochtones signe et gère ces accords de contribution. À la suite de ces contributions, le gouvernement fédéral s'attend à ce que des programmes de justice communautaires soient mis en place pour desservir les collectivités autochtones.
- *Formation et développement* : Ces programmes sont offerts aux collectivités qui n'ont pas encore de programme communautaire ou aux collectivités qui offrent de tels programmes, mais qui ont besoin de formation additionnelle et dont les capacités doivent être renforcées. Cette composante permet d'appuyer des activités de formation qui répondent aux besoins en développement des collectivités, et qui soutiennent l'élaboration de nouveaux programmes ou le rôle des femmes et des victimes dans les initiatives de justice réparatrice. La SJA peut financer jusqu'à 100 % des activités menées dans le cadre de cette composante. La Direction de la justice applicable aux Autochtones signe et gère ces accords de contribution. À la suite de ces contributions, le gouvernement fédéral s'attend à ce que des activités de formation et de développement soient mises en place pour desservir les collectivités autochtones.
- *Développement des capacités en matière d'autonomie gouvernementale* : Cette composante appuie l'élaboration de projets pilotes et de documentation visant à développer les capacités en matière d'autonomie gouvernementale. Elle est liée de près aux accords sur l'autonomie gouvernementale car elle prépare les collectivités autochtones à appliquer leurs propres lois. La SJA peut supporter jusqu'à 100 % des activités menées dans le cadre de cette composante. La Direction de la justice applicable aux Autochtones signe et gère ces accords de contribution. À la suite de ces contributions, le gouvernement fédéral s'attend à ce que des activités de renforcement des capacités soient mises en place pour desservir les collectivités

autochtones, particulièrement celles qui ont signé des accords sur l'autonomie gouvernementale ou qui sont en voie de le faire.

Mesures de soutien

- *Élaboration et soutien des politiques* : La Direction de la justice applicable aux Autochtones, en collaboration avec le groupe du droit autochtone et de la politique stratégique, participe à un certain nombre de comités et de groupes de travail ministériels, interministériels et intergouvernementaux pour appuyer une réponse coordonnée à l'égard de l'exécution du programme et de la politique applicable aux Autochtones. La Direction effectue également des recherches et des évaluations pour appuyer l'exécution efficace des activités communautaires. À la suite de ces contributions, le ministère de la Justice s'attend à participer à des tribunes sur la justice applicable aux Autochtones et à donner des conseils stratégiques fondés sur les activités de recherche et d'évaluation.
- *Liaison et partenariats* : Cette composante, qui s'appelait au début le Réseau de la justice autochtone, est devenue Liaison et Partenariats en 2005-2006. Dans le cadre de cette nouvelle composante, la Direction de la justice applicable aux Autochtones mène des activités de communication et de promotion sur la SJA ainsi que de promotion des carrières dans le domaine de la justice auprès des peuples autochtones. À la suite de ces contributions, on s'attend à ce que les intervenants puissent avoir accès aux activités d'information et de promotion portant sur l'administration de la justice dans les collectivités autochtones.
- *Soutien des négociations de l'autonomie gouvernementale* : Un conseiller juridique du ministère de la Justice donne des conseils aux négociateurs fédéraux qui participent aux négociations de l'autonomie gouvernementale avec les Premières nations. Il donne des conseils portant précisément sur les chapitres concernant la justice lorsque ceux-ci sont inclus dans les accords sur l'autonomie gouvernementale.

2.2.3. Incidence attendue

On s'attend à ce que les activités énumérées dans la sous-section précédente contribuent à l'atteinte des résultats initiaux suivants :

- *Accès aux programmes de justice communautaire et aux autres services communautaires adaptés aux besoins des Autochtones* : On s'attend à ce que la contribution versée par le fédéral par l'intermédiaire de la SJA, combinée aux autres contributions financières

(particulièrement celles des provinces et des territoires), se traduisent par un accès réel aux programmes de justice communautaire destinés aux collectivités autochtones. Bien que le gouvernement fédéral n'ait pas établi d'objectifs précis à cet égard, la mesure dans laquelle les initiatives financées par la SJA rejoignent les délinquants autochtones sera un des principaux moyens de déterminer si ce résultat a été atteint.

- *Capacité accrue de mettre en œuvre des programmes de justice communautaire et d'autres services communautaires* : Les collectivités autochtones ne sont pas toutes en mesure de mettre en œuvre et de gérer efficacement les programmes de justice communautaire. Grâce aux initiatives de formation et de développement financées par la SJA, on s'attend à ce qu'un nombre accru de collectivités autochtones accroissent leur capacité d'offrir de tels programmes et d'améliorer le mode d'exécution des programmes qu'elles offrent déjà.
- *Capacité accrue d'appliquer les lois autochtones* : On s'attend à ce que les initiatives de renforcement des capacités en matière d'autonomie gouvernementale financées par la SJA augmentent la capacité des Premières nations d'appliquer les lois autochtones, ce qui en retour appuiera la mise en œuvre efficace des accords sur l'autonomie gouvernementale.
- *Connaissance accrue des questions liées à la justice autochtone* : On s'attend à ce que la Direction de la justice applicable aux Autochtones joue un rôle clé dans la coordination des initiatives fédérales liées à l'administration de la justice dans les collectivités autochtones, et qu'elle permette aussi de faire le lien entre les initiatives fédérales et les initiatives provinciales et territoriales.
- *Connaissance accrue de la SJA chez les groupes ciblés* : Les activités financées dans le cadre de l'ancien Réseau de la justice autochtone et le volet actuel Liaison et partenariats devraient accroître la connaissance de la SJA chez les principaux intervenants, comme les ministres des provinces et des territoires, les poursuivants, les juges et les travailleurs sociaux.
- *Les accords sur l'autonomie gouvernementale répondent efficacement aux besoins en matière de justice autochtone* : Le gouvernement fédéral s'attend à ce que les questions liées à l'application des lois autochtones, fédérales et provinciales, le cas échéant, soient dûment abordées dans les accords sur l'autonomie gouvernementale signés avec les Premières nations.

On s'attend à ce que les activités de la SJA contribuent à l'atteinte de trois résultats intermédiaires :

- *Réduction du taux de criminalité et d'incarcération dans les collectivités où des programmes sont financés* : Le gouvernement fédéral s'attend à ce que les initiatives financées par la SJA réduisent le taux de criminalité et de victimisation dans les collectivités autochtones participantes.
- *Mise en place de programmes de justice communautaire et d'autres services communautaires* : On s'attend à ce que les initiatives financées par la SJA permettent à un plus grand nombre de collectivités autochtones de mettre en œuvre des programmes de justice communautaire et permettent aux collectivités autochtones qui ont déjà de tels programmes d'accroître leur capacité de les administrer.
- *Application des lois autochtones dans les collectivités des Premières nations* : On s'attend à ce qu'un plus grand nombre de Premières nations appliquent efficacement leurs lois autochtones en raison des activités financées par la SJA.

Finalement, on s'attend à ce que les activités de la SJA contribuent à l'atteinte de trois résultats à long terme :

- Les collectivités autochtones assument une plus grande responsabilité à l'égard des programmes de justice communautaire et des autres services communautaires dans le cadre de l'administration of justice dans leur collectivité;
- Les valeurs autochtones se reflètent et sont intégrées dans l'administration de la justice au Canada;
- On assiste à une réduction du taux de criminalité, de victimisation et d'incarcération chez les Autochtones.

Modèle logique – Stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones

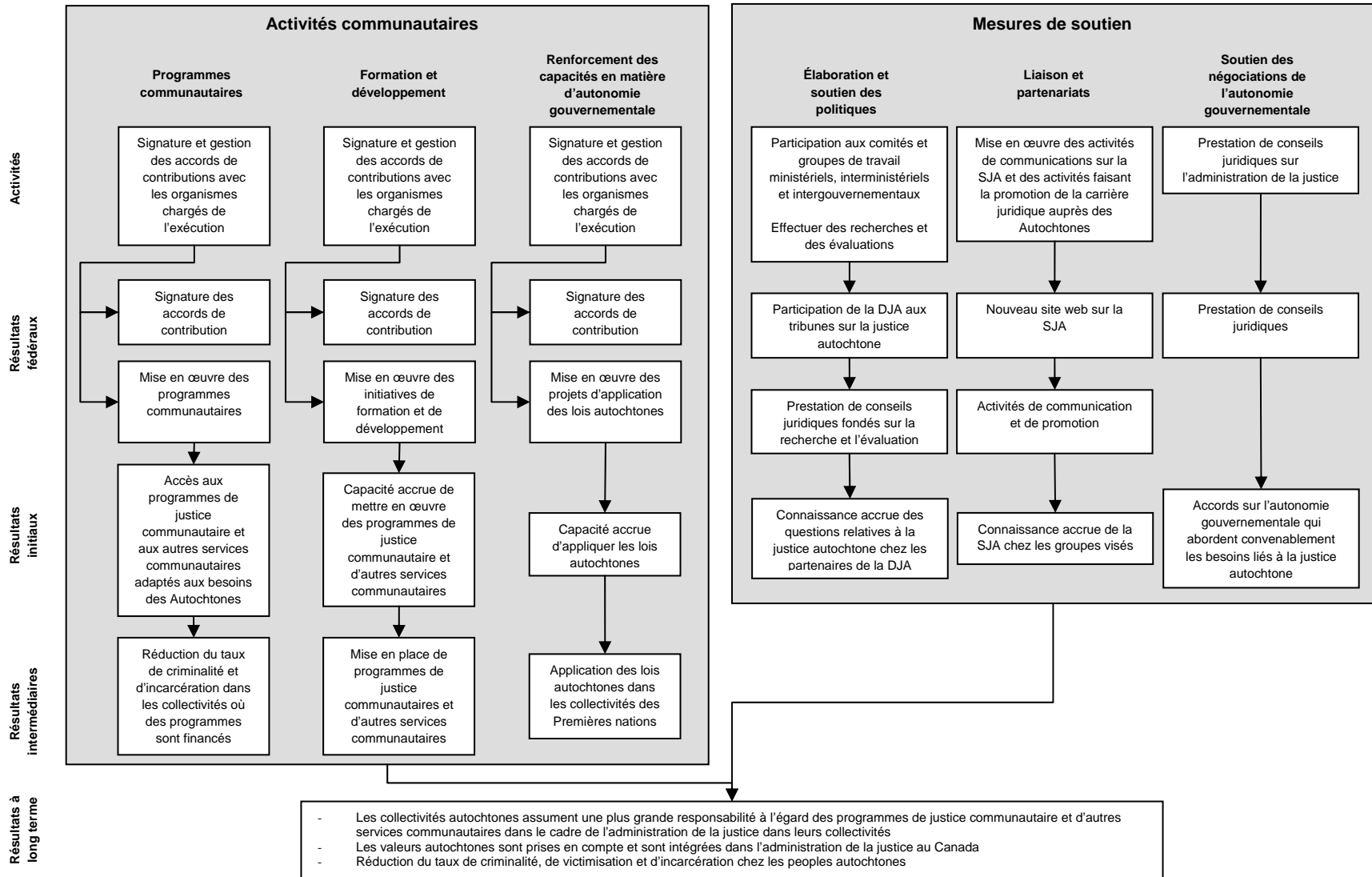


Figure 1

2.3. Structure organisationnelle

Au cours des quatre premières années pendant lesquelles des fonds ont été alloués à la SJA (2002-2003 à 2005-2006), la Direction de la justice applicable aux Autochtones a géré toutes les composantes de la SJA. En juin 2006, le ministère de la Justice a réaligné la structure de gestion comme il suit :

- Il a transféré la Direction de la justice applicable aux Autochtones, qui faisait officiellement partie du Portefeuille des affaires autochtones, à la Direction générale des programmes du Secteur des politiques (voir la figure 2). De plus, il a redéfini le rôle de la Direction de façon qu'elle se concentre principalement sur la gestion des accords de contribution signés dans le cadre de la SJA.
- Il a réorganisé la fonction d'élaboration des politiques liées à la SJA pour l'intégrer au groupe du droit autochtone et de la politique stratégique du Portefeuille des affaires autochtones en raison de sa capacité en matière d'élaboration des politiques. En collaboration avec la Direction de la justice applicable aux Autochtones, le groupe du droit autochtone et de la politique stratégique dirige les groupes de travail fédéraux-provinciaux-territoriaux chargés d'examiner les questions relatives à la justice autochtone ainsi que le processus de renouvellement de la SJA, et il donne des conseils juridiques dans le cadre des négociations relatives à l'autonomie gouvernementale.

Structure de gestion de la SJA

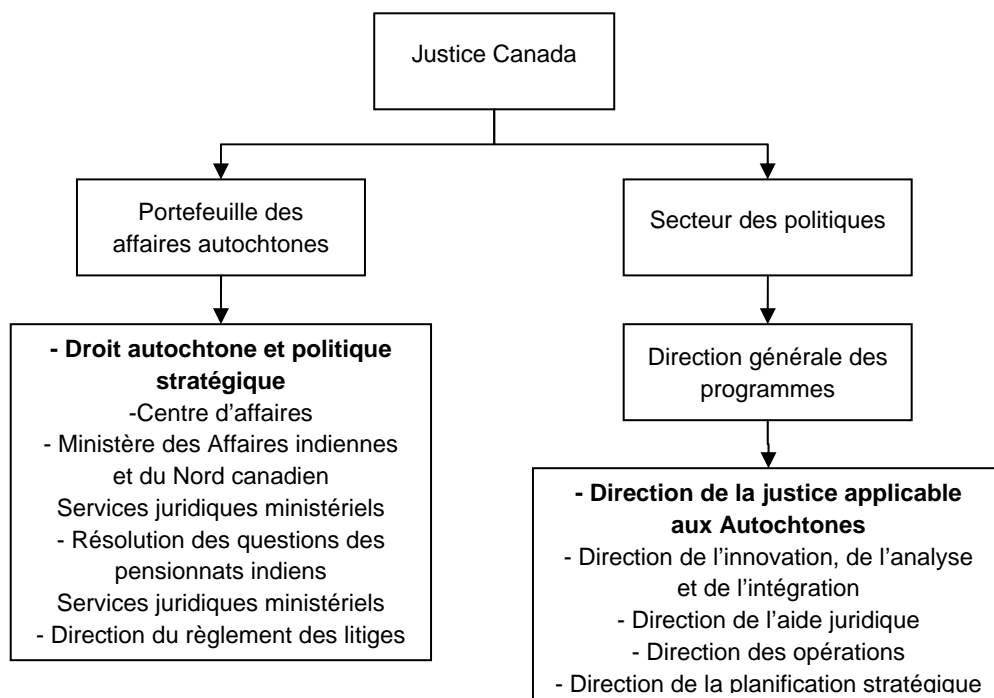


Figure 2

2.4. Ressources

Lorsque le gouvernement fédéral a lancé la SJA en 1996, il a affecté 4,5 millions de dollars par année au programme, montant qui est passé à 8,6 millions de dollars par année à la fin de la première période pour laquelle des fonds ont été affectés (2000-2001). Bien qu'initialement il ait affecté 11,5 millions de dollars à la SJA pour la période actuelle, le gouvernement fédéral a appliqué les réaffectations et les rajustements budgétaires au programme de sorte que l'affectation actuelle varie entre 9,4 et 10,3 millions de dollars par années (voir les détails au tableau 1).

Tableau 1 : montants affectés à la SJA						
Affectation initiale	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Total
- Crédit 1 Activités et exécution	3 902 097	3 902 097	3 902 097	3 902 097	3 902 097	19 510 485
- Crédit 5 Subventions et contributions	7 550 000	7 550 000	7 550 000	7 550 000	7 550 000	37 750 000
- Total	11 452 097	11 452 097	11 452 097	11 452 097	11 452 097	57 260 485
Réduction*	1 108 161	2 098 105	1 496 110	1 580 867	1 178 521	7 461 764
Affectations révisées	10 343 936	9 353 992	9 955 987	9 871 230	10 273 576	49 798 721
* Ces réductions résultent des réaffectations pangouvernementales et des rajustements au sein du ministère de la Justice.						
Source : rapports annuels de la SJA et documentation officielle.						

Le ministère de la Justice et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien affectent tous deux des fonds pour SJA. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien verse 2 millions de dollars par année tandis que le ministère de la Justice verse le reste du montant.

Le ministère de la Justice affecte la plus grande partie des fonds destinés à la SJA au financement des programmes de justice communautaire. En 2005-2006, près de 70 pour cent du financement total accordé pour la SJA a servi à appuyer de tels programmes, les gouvernements provinciaux et territoriaux les supportant également au moyen d'un financement direct ou de contributions en nature.

3. MÉTHODE

Plusieurs sources de renseignements ont été utilisées pour répondre aux questions d'évaluation énumérées à l'annexe A.

3.1. Examen de la documentation

Les principales sources d'information, qui ont été fournies par la Direction de la justice applicable aux Autochtones, ont été examinées. Ces documents comprennent les rapports annuels, les notes d'information internes, la documentation officielle sur la SJA, les données du programme, ainsi que des échantillons d'accords de contribution, les protocoles d'accord, les rapports d'activité et les rapports financiers.

Des sources d'information secondaires ont également été consultées, notamment les statistiques du Centre canadien de la statistique juridique, ainsi que les études récentes et les décisions judiciaires portant sur les questions liées aux délinquants autochtones. Ces documents sont cités dans le présent rapport.

3.2. Études de cas

En 2006, la Division de l'évaluation du ministère de la Justice a procédé à des études de cas auprès de 10 collectivités qui avaient établi des programmes de justice communautaire grâce au financement versé par la SJA et qui se sont portées volontaires pour participer au processus. Les études de cas portent sur une combinaison de programmes qui desservent différents types de collectivités (situés dans les réserves ou en dehors des réserves). Dans le cadre de ces études, les documents destinés à chacune des collectivités choisies ont été examinés et cinq personnes provenant de chacun des programmes d'étude de cas ont été interrogées, notamment des coordonnateurs de la justice, des policiers, des victimes, des délinquants, des membres de comités de justice, des fonctionnaires municipaux, des aînés, des poursuivants, des agents de probation et des avocats de la défense. Au total, 63 personnes ont été interrogées.

La méthode employée, connue sous le nom de Photovoice, a également servi à la détermination de l'incidence des programmes de justice communautaire⁷. Au cours d'un processus qui s'est étalé sur un ou deux jours, les participants ont reçu des appareils photos et ont été priés de prendre des photos en s'inspirant des thèmes suivants :

- Que signifie la justice pour vous et votre collectivité?
- Quels sont les forces de votre collectivité, les défis auxquels elle fait face et les préoccupations qu'elle a en ce qui concerne les questions liées à la justice?
- Quelle incidence le programme de justice communautaire a-t-il eue dans votre collectivité?

Par la suite, on a rencontré ces personnes individuellement ou en groupe pour que leurs déclarations et leurs récits soient ajoutés aux photos. Au total, 41 personnes ont participé à l'exercice Photovoice[®]. Il faut noter que les constatations tirées de ces études de cas ne peuvent être considérées comme représentatives de tous les programmes de justice communautaire financés par la SJA. Les photographies et les citations provenant des participants aux études de cas figurent dans le présent rapport à titre d'exemples seulement. Un résumé des études de cas est présenté à l'annexe B.

3.3. Entrevues auprès des principaux informateurs

Au cours des mois d'octobre et de novembre 2006, un total de 28 entrevues semi-structurées ont été effectuées auprès de représentants de la Direction de la justice applicable aux Autochtones, ainsi que d'autres ministères fédéraux, des provinces et des territoires. Ces entrevues ont été menées en personne ou par téléphone. Tous les principaux informateurs ont reçu un guide d'entrevue avant l'entrevue proprement dite.

3.4. Sondages auprès des intervenants

Deux sondages ont été effectués dans le cadre de cette évaluation :

- *Sondage auprès des coordonnateurs de la justice* : Entre le 10 novembre 2006 et le 12 janvier 2007—après un test préalable du sondage – un questionnaire d'enquête papier a été envoyé par télécopieur ou par courrier électronique à 95 coordonnateurs de la justice en poste

⁷ Pour plus de renseignement sur Photovoice[®], voir : www.photovoice.com.

dans les collectivités autochtones qui avaient mis en œuvre des programmes de justice communautaire financés par l'intermédiaire de la SJA⁸. La Direction de la justice applicable aux Autochtones a fourni la liste de ces coordonnateurs de la justice. Deux rappels écrits ont été envoyés par télécopieur à tous les coordonnateurs de la justice compris dans l'échantillon. Au total, 34 coordonnateurs de la justice ont retourné le questionnaire rempli, ce qui correspond à un taux de réponse de 36 %. Les données réunies ont été saisies dans le programme CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing), avant d'être transférées dans le programme SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) à des fins d'analyse.

- *Sondage auprès du personnel du système de justice traditionnel* : Entre le 11 décembre 2006 et le 12 janvier 2007, un questionnaire d'enquête a été envoyé par télécopieur ou par courrier électronique à 56 membres du système de justice traditionnel (poursuivants ou policiers) qui collaborent avec les collectivités autochtones qui offrent des programmes de justice communautaire et renvoient des délinquants autochtones à ces programmes. Les personnes qui ont répondu au sondage destiné aux coordonnateurs de la justice ont été priées d'indiquer les membres du personnel du système de justice traditionnel à qui ce questionnaire pouvait être envoyé. Cette approche explique le délai qui s'est écoulé entre la distribution du questionnaire d'enquête aux coordonnateurs de la justice et au personnel du système de justice traditionnel. Un rappel a été envoyé par télécopieur à toutes les personnes comprises dans l'échantillon. Au total, 16 membres du personnel du système de justice traditionnel ont retourné le questionnaire rempli, ce qui correspond à un taux de réponse de 29 %. Les données ont été saisies dans le système CATI avant d'être transférées au SPSS à des fins d'analyse.

3.5. Étude sur la récidive

En juillet 2006, la Division de l'évaluation du ministère de la Justice a effectué une étude de l'incidence de la SJA sur le taux de récidive (appelée ci-après étude sur la récidive). Un résumé de cette étude est présenté à l'annexe C. On a comparé le comportement criminel des personnes qui ont participé aux programmes de la SJA à celui de non-participants renvoyés à ces programmes. Au total, l'étude a porté sur 4 246 délinquants (3 361 participants aux programmes de la SJA et 885 membres de groupes témoins) provenant de neuf programmes de tout le

⁸ On ne connaît pas la population totale de coordonnateurs de la justice, mais si l'on songe qu'environ 110 programmes de la SJA étaient offerts au moment de l'évaluation et qu'un coordonnateur pouvait gérer plus d'un programme, il semble que la majorité (si pas tous) des coordonnateurs de la justice ont reçu un questionnaire d'enquête.

Canada. Près de 60 % des délinquants de l'échantillon total ont été suivis pendant au moins quatre ans. Afin de déterminer s'il y avait une différence entre les participants aux programmes de la SJA et les membres des groupes témoins pour ce qui est de la probabilité de récidive, on a effectué une série d'analyses de survie.

En raison des limites de la méthode employée, il faudra interpréter avec prudence les constatations de l'étude sur la récidive. Par exemple, il n'a pas été possible de répartir au hasard les participants à un programme ou les membres du groupe témoin, d'utiliser les données concernant les délinquants qui ont été pris en charge par le système de justice traditionnel ou de constituer un échantillon de participants plus représentatif. Malgré ces limites et comme le précise ce rapport, l'uniformité des constatations permet de comprendre assez bien l'incidence de la SJA sur les délinquants autochtones.

3.6. Analyse des coûts

On a procédé à une analyse des coûts pour déterminer l'incidence financière de la SJA. À cette fin, on a examiné les rapports d'activités et les rapports financiers fournis pour neuf programmes de la SJA mis en œuvre en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique. De plus, on a examiné les dépenses consacrées à la justice à Terre-Neuve-et-Labrador, en Ontario et en Colombie-Britannique. Celles-ci englobaient les dépenses consacrées aux tribunaux (y compris aux poursuites) et à l'aide juridique, mais en excluaient les services de police et les coûts associés à l'exécution des peines, notamment ceux engagés par les établissements correctionnels. Les deux derniers éléments ont été exclus parce que les services de police sont nécessaires qu'il existe ou non des programmes de la SJA et parce qu'il n'était pas possible d'établir le taux de délinquants qui seraient assujettis à une peine sans ces programmes ainsi que le type de peine imposée. Seules les dépenses des tribunaux liées aux infractions poursuivies par procédure sommaire ont été prises en compte dans cette étude, car ces infractions s'apparentent davantage à celles pour lesquelles un délinquant autochtones pourrait être renvoyé à un programme de justice communautaire. Un certain nombre de facteurs critiques et de contraintes méthodologiques relatifs à cette méthode sont relevés dans les conclusions de l'analyse de rentabilité des programmes de justice communautaire, à la section 4.0.

4. PRINCIPALES CONSTATATIONS

La présente section du rapport présente les constatations de l'évaluation portant sur chaque élément de programme de la SJA. On y retrouve les renseignements provenant de toutes les sources d'information décrites dans la section 3.0.

4.1. Programmes communautaires

Environ 100 programmes de justice communautaire étaient en place au moment de l'évaluation. La présente sous-section porte sur la raison d'être de ces programmes, leur choix et leur contrôle, leur incidence sur les collectivités autochtones, ainsi que leur rentabilité.

4.1.1. Justification des programmes de justice communautaire

Lorsque des programmes de justice communautaire sont mis en œuvre, c'est habituellement parce qu'ils sont perçus comme un moyen de réagir au fait qu'un nombre disproportionné d'Autochtones ont des démêlés avec la justice et que les délinquants autochtones sont surreprésentés dans les établissements correctionnels du Canada. Comme il est indiqué à la sous-section 2.1, les études documentant les lacunes du système de justice traditionnel pour ce qui est de traiter les délinquants autochtones s'accumulent; pourtant il semble que cette tendance alarmante vers la victimisation, la délinquance et l'incarcération des Autochtones n'est pas sur le point de s'inverser.

On reconnaît de plus en plus la valeur d'une approche qui permet d'éviter que les délinquants autochtones soient pris en charge par le système de justice traditionnel et de les



La justice autochtone fait appel à une approche holistique lorsqu'il s'agit de déterminer ce qui est bien et comment corriger une situation. Cette image nous rappelle que nous avons notre propre justice et que nous devons revenir à l'essentiel. Le programme de justice donne à nos gens l'occasion de choisir un sentier qui a été tracé par nos ancêtres et que nous n'empruntons plus depuis longtemps.

Source : Participant à l'exercice Photovoie

renvoyer plutôt à des programmes de justice communautaire. Au fil des ans, les gouvernements fédéral et provinciaux ont mis en œuvre des initiatives visant à améliorer la façon dont le système traite les délinquants autochtones. Il convient de mentionner particulièrement les modifications apportées en 1995 aux dispositions du *Code criminel* sur la détermination de la peine, et l'interprétation faite par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Gladue*⁹. Ces changements sont particulièrement pertinents si l'on songe que certains délinquants autochtones et certaines infractions ne peuvent être traités que par le système de justice traditionnel. Mais il est improbable que ces changements permettent effectivement de résoudre le problème du nombre disproportionné d'Autochtones qui ont des démêlés avec la justice ou qui sont incarcérés dans les établissements correctionnels, une ou plusieurs fois. Les programmes de justice communautaire sont devenus une solution de rechange au système de justice traditionnel et permettent aux collectivités autochtones de régler certains conflits conformément à leurs propres valeurs que sont la guérison et la compassion. Comme il est indiqué dans le Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones, les Autochtones et les non-Autochtones ont une opinion fondamentalement différente de ce qu'est la justice et des moyens de la rendre¹⁰. Les programmes de justice communautaire sont considérés comme un mécanisme qui permet à des opinions divergentes de s'exprimer au sein d'un système traditionnel.

Jusqu'à maintenant, il s'est avéré que les programmes de justice communautaire, outre qu'ils permettent de traiter les infractions criminelles, répondent également à divers besoins :

- *Conflits familiaux* : Dans certaines collectivités, être en mesure d'offrir des services de médiation pour résoudre les conflits familiaux constitue un puissant encouragement à mettre en œuvre des programmes de justice communautaire. La formule adoptée pour certains programmes de la SJA est particulièrement bien adaptée aux conflits familiaux.
- *Mise en œuvre des accords sur l'autonomie gouvernementale* : À mesure que les collectivités autochtones accroissent leur capacité d'adopter des lois conformément à leurs accords sur l'autonomie gouvernementale, ils doivent de plus en plus établir des stratégies pour appliquer ces lois d'une façon qui reflète les valeurs autochtones. Lorsqu'ils sont utilisés pour appliquer les lois autochtones, les programmes de justice communautaire permettent non seulement de traiter les infractions criminelles, mais également de traiter les questions liées à

⁹ Voir l'alinéa 718.2e) du *Code criminel* et l'arrêt *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688.

¹⁰ Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones 1996. *Par-delà les divisions culturelles : Un rapport sur les autochtones et la justice pénale au Canada*. Ottawa : La Commission. p. 309. Voir également l'étude de cas portant sur la nation Stó:lō . ministère de la Justice 2006. *Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones, Programmes de justice communautaire, Rapport sur les études de cas*. Ottawa.

la gestion des terres, aux politiques sociales et aux politiques sur la santé et d'autres questions prévues dans les accords sur l'autonomie gouvernementale.

- *Application des règlements autochtones* : Les collectivités qui n'ont pas signé d'accords sur l'autonomie gouvernementale peuvent encore mettre en œuvre des programmes de justice communautaire pour appliquer les règlements qui traitent d'autres questions que les infractions criminelles.
- *Prévention communautaire* : Finalement, les programmes de justice communautaire répondent également au besoin d'offrir aux particuliers et aux familles une aide en matière de règlement des conflits. Dans ces cas, les programmes de justice communautaire constituent principalement des mesures de prévention.

En somme, une bonne raison de mettre en œuvre des programmes de justice communautaire est que sans ces programmes, les délinquants autochtones sont susceptibles d'être réacheminés vers un système de justice traditionnel qui s'est révélé problématique et que d'autres questions abordées par l'intermédiaire des programmes de la SJA resteraient tout simplement sans solution.

4.1.2. Niveau d'activités

À la suite d'une augmentation initiale, le nombre de programmes de justice communautaire appuyés par la SJA est demeuré relativement constant au cours des trois dernières années. À la fin de 2005-2006, la SJA appuyait 110 de ces programmes, qui étaient en place dans 433 collectivités autochtones (voir le tableau 2). Les fluctuations du nombre de collectivités visées par les programmes résultaient en grande partie d'une initiative ponctuelle de mise en œuvre en 2003 et en 2004. Le montant total du financement engagé pour les programmes de justice communautaire s'est accru de 12 % depuis 2002.

Tableau 2 : Aperçu des programmes de justice communautaires financés par la SJA selon l'exercice					
	2002–2003	2003–2004	2004–2005	2005–2006	2006-2007¹
Nombre d'accords de la SJA	79	83	89	96	90
Nombre de programmes	88	105	109	110	108
Nombre de collectivités	415	457	453	433	387
Total des sommes engagées dans le cadre de la SJA pour le financement de programmes	6 112 092 \$	6 469 344 \$	6 636 259 \$	6 873 400 \$	6 806 662 \$

¹ Ces données sont provisoires et ont été mises à jour le 31 janvier 2007

La répartition des programmes entre les provinces et les territoires est également demeurée très constante. Le seul changement important s'est produit au Nunavut, où le nombre de programmes est passé de un, en 2002-2003, à treize, en 2003-2004 (voir le tableau 3).

Tableau 3 : Nombre de programmes selon l'administration et l'exercice					
Administration	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Nunavut	1	13	14	14	N/D
Territoires du Nord-Ouest	5	5	5	6	N/D
Yukon	8	8	9	9	N/D
Colombie-Britannique	18	20	19	19	N/D
Alberta	5	5	5	5	N/D
Saskatchewan	24	24	24	24	N/D
Manitoba	7	7	6	6	N/D
Ontario	10	10	10	10	N/D
Québec	7	9	12	11	N/D
Nouveau-Brunswick	1	1	2	2	N/D
Nouvelle-Écosse	1	1	1	1	N/D
Île-du-Prince-Édouard	1	1	1	1	N/D
Terre-Neuve-et-Labrador	0	1	1	2	N/D
Total pour les programmes	88	105	109	110	N/D

Le financement accordé à chaque administration reflète le nombre de programmes que chaque province ou chaque territoire a mis en œuvre. Environ 40 pour cent du financement accordé aux programmes de justice communautaire est destiné à la Saskatchewan et à la Colombie-Britannique.

Tableau 4 : Total des sommes engagées dans le cadre de la SJA pour le financement des programmes de justice communautaire selon l'administration et l'exercice					
Administration	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Total cumulatif
Nunavut	25 000	255 400	262 400	237 400	1979
Territoires du Nord-Ouest	145 000	145 000	145 000	193 100	728
Yukon	404 440	403 792	416 940	436 060	3891
Colombie-Britannique	980 668	1 070 600	1 068 548	1 090 588	3615
Alberta	632 717	563 672	674 900	677 700	5535
Saskatchewan	1 611 545	1 616 418	1 630 545	1 629 920	4918
Manitoba	756 713	896 962	832 136	885 500	5680
Ontario	709 590	710 932	740 813	771 535	5800
Québec	559 679	489 767	465 557	473 097	4086
Nouvelle-Écosse	142 300	142 300	142 300	150 000	1476

Administration	2002–2003	2003–2004	2004–2005	2005–2006	Total cumulatif
Nouveau-Brunswick	94 440	96 500	118 500	145 000	1893
Île-du-Prince-Édouard	50 000	39 993	50 000	50 000	1182
Terre-Neuve-et-Labrador	0	75 000	75 000	133 500	783
Financement total	6 112 092 \$	6 506 336 \$	6 622 639 \$	\$6 873 400	26 114 467 \$

La plupart des programmes de justice communautaire financés par la SJA sont des programmes de mesures de déjudiciarisation ou des programmes de mesures de rechange. Ces types de programmes constituent systématiquement près de 80 pour cent de tous les programmes financés (voir le tableau 5). Un certain nombre de collectivités offrent également une combinaison de modèles qui pourraient inclure des mesures de déjudiciarisation ou des mesures de rechange.

Modèle de programme	2002–2003		2003–2004		2004–2005		2005–2006		2006-2007
	(n)	(%)	(n)	(%)	(n)	(%)	(n)	(%)	
Mesure de déjudiciarisation ou de rechange	65	76 %	81	79 %	83	78 %	N/D	78 %	N/D
Sanctions communautaires	3	4 %	3	3 %	4	4 %	N/D	6 %	N/D
Médiation en matière familiale ou civile	3	4 %	3	3 %	4	4 %	N/D	7 %	N/D
Autres activités	5	6 %	4	4 %	5	5 %	N/D	10 %	N/D
Combinaison de modèles	9	11 %	11	11 %	10	9 %	N/D	N/D	N/D
Total pour les programmes*	85	100 %	102	100 %	106	100 %	N/D	100 %	N/D

* Dans chaque exercice, la nature de trois programmes était inconnue
Note : Les sommes peuvent ne pas totaliser 100 % parce que les chiffres ont été arrondis et estimés.

4.1.3. Processus de sélection des programmes de la SJA

La Direction de la justice applicable aux Autochtones a choisi peu de nouveaux programmes de justice communautaire pendant la période actuelle d'affectation des fonds à la SJA. Puisqu'elles sont considérées comme des *programmes* et non des *projets*, ces initiatives de justice communautaire demeurent habituellement en place aussi longtemps qu'elles satisferont aux conditions du financement. Dans de nombreuses régions, cela signifie que le financement accordé pour la SJA a assuré le maintien de programmes qui ont été mis en place avant 2002.

Lorsque des fonds sont devenus disponibles parce que certains programmes existants avaient pris fin, la Direction de la justice applicable aux Autochtones et les gouvernements provinciaux ou territoriaux respectifs ont habituellement examiné les propositions existantes pour allouer le financement disponible. Ils n'ont pas lancé d'appel de propositions afin d'éviter de susciter des attentes qui ne pourraient être comblées. À ce jour, les collectivités autochtones qui sont intéressées à mettre en œuvre un programme de justice communautaire peuvent soumettre leur proposition tout au long de l'année, mais les nouveaux programmes ne seront financés que lorsque des fonds seront disponibles.

Le processus de sélection des nouveaux projets actuel selon les administrations. Les conditions qui s'appliquent aux accords de contribution signés en vertu de la SJA servent à déterminer les critères à prendre en considération lors de l'examen des propositions, mais ne précisent pas le processus de sélection à utiliser pour les nouveaux projets. S'il n'existait aucun comité officiel d'examen de propositions, les gouvernements provinciaux ou territoriaux ont joué un rôle important dans le choix des nouveaux programmes. La Direction de la justice applicable aux Autochtones et les gouvernements provinciaux ou territoriaux ont examiné les propositions existantes et travaillent en collaboration avec la collectivité pour mettre en œuvre le programme.

4.1.4. Surveillance des accords de contribution

Les coordonnateurs régionaux et les analystes de programmes au service de la Direction de la justice applicable aux Autochtones et les représentants du gouvernement provincial ou territorial participent à la surveillance des programmes de justice communautaire. Le processus de surveillance comporte trois éléments clés :

- Des représentants du gouvernement fédéral et du gouvernement de la province ou du territoire effectuent conjointement des visites sur les lieux et fournissent un soutien non officiel et continu aux collectivités participantes. Des entrevues menées auprès des fonctionnaires compétents du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial ou territorial ont révélé que les deux ordres de gouvernement jouent des rôles complémentaires et travaillent en étroite collaboration pour aider les collectivités. En dépit des différences entre les régions, les coordonnateurs régionaux de la Direction de la justice applicable aux Autochtones s'emploient plutôt à accorder une aide aux collectivités pour assurer une mise en œuvre réussie de l'accord de contribution. Pour leur part, les représentants des provinces et des territoires tâchent de répondre aux questions de fond liées aux mesures de rechange ou examinent certaines questions particulières avec les tribunaux, les poursuivants ou les

services de police. Les coordonnateurs de la justice qui travaillent dans les collectivités autochtones et qui ont participé au sondage ont exprimé essentiellement le même point de vue. Environ 77 pour cent des personnes interrogées au sujet de l'utilité de l'aide fournie par la Direction de la justice applicable aux Autochtones aux collectivités pour qu'elles puissent relever les défis auxquels elles font face au cours de la mise en œuvre d'un programme ont déclaré que cette aide avait été utile ou très utile. Il faut noter que les coordonnateurs régionaux à l'emploi de la Direction de la justice applicable aux Autochtones jouent un rôle moindre dans l'exécution des programmes offerts dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut. La Direction de la justice applicable aux Autochtones a conclu, avec ces deux administrations, des « accords de transfert » aux termes desquels le gouvernement fédéral transfère des fonds aux gouvernements territoriaux et ne participe pas autrement à la mise en œuvre des programmes de justice communautaire.

- Les rapports que les collectivités participantes doivent présenter sont énumérés dans les accords de contribution. Il s'agit notamment des états des flux de trésorerie, des états financiers provisoires, des états financiers en fin d'exercice, des rapports provisoires et de fin d'exercice sur les activités et de rapports statistiques. Au moment où l'évaluation a été faite, bon nombre de collectivités participantes avaient toujours du mal à respecter les exigences relatives à la reddition des comptes. Les fonctionnaires des gouvernements fédéraux et provinciaux consultés dans le cadre de cette évaluation ont reconnu que les collectivités font leur possible pour se conformer à ces exigences mais qu'elles éprouvent encore des difficultés. Le sondage mené auprès des coordonnateurs de la justice en poste dans les collectivités autochtones confirme que la présentation de rapports demeure problématique et que l'amélioration de ce processus est considérée comme un moyen qui permettrait d'améliorer l'exécution des programmes de justice communautaire. Par ailleurs, le sens que l'on donne aux activités visées par ces rapports varie d'une région à l'autre. Il n'y a pas de définition universelle de ce que constitue un « dossier » ou un « renvoi », ou encore un « client » ou un « service ». Il est donc difficile de présenter des rapports nationaux ou ceux qui sont présentés sont incomplets. Ces problèmes se posent toujours seize ans après que les premiers programmes de justice communautaire ont été mis en place dans le cadre de l'Initiative de justice applicable aux Autochtones, ce qui dénote une lacune fondamentale au chapitre de la capacité organisationnelle.

L'évaluation formative de la SJA faite en 2005 contenait des recommandations concernant la mise en œuvre d'une stratégie de gestion du rendement qui permettrait de recueillir des

données pertinentes sur le rendement¹¹. On s'attend à ce que cette question soit examinée dans le cadre du processus de renouvellement de la SJA.

- Trois vérifications sur le terrain, portant à la fois sur les programmes et les finances, sont menées chaque année. De façon générale, les évaluations sont effectuées à tour de rôle dans les différentes administrations, et les programmes visés sont recommandés par les coordonnateurs. Ceux-ci font également partie de l'équipe d'évaluation car ils sont chargés d'évaluer le dossier pour s'assurer que les objectifs du programme sont remplis et que les conditions de l'accord sont respectées (délais, produits livrables).

4.1.5. Incidence du programme - portée

La SJA finance maintenant des programmes dans chaque province et territoire. Tel qu'indiqué dans le tableau 3 (page 16), il n'y avait aucun programme à Terre-Neuve-et-Labrador avant 2003-2004. De plus, le nombre de programmes au Nunavut s'est considérablement accru (passant d'un programme en 2002-2003, à 13 programmes en 2003-2004), portant à 25 p. 100 le taux d'augmentation du nombre total de programmes financés par la SJA au cours des quatre premières années de la période actuelle d'affectation des fonds.

Malgré ces progrès, les programmes de justice communautaire ne desservent qu'une petite portion des délinquants autochtones. De nombreuses collectivités autochtones n'ont pas accès à de tels programmes et dans les collectivités où de tels programmes existent, les services ne sont pas toujours accessibles à tous les délinquants autochtones qui pourraient en bénéficier.

Les statistiques sur la criminalité représentent une image incomplète, mais utile, de cette importante lacune au chapitre de la portée du programme. En 2004-2005, les programmes financés par la SJA ont été offerts à environ 7 400 personnes¹².



Liberté : « Les personnes que je connais qui ont été soumises aux procédures du système judiciaire en ville n'en ont pas bénéficié. Les détails exacts ne sont pas divulgués en cour. Les Autochtones connaissent notre situation. [Grâce au programme], nous pouvons chercher la source du problème et mener les gens vers la voie de la guérison. Les bienfaits pour les gens et leur famille sont visibles. »
Source : Participants à l'exercice Photovoice

¹¹ Ministère de la Justice (2005). *Stratégie de justice applicable aux Autochtones, Évaluation formative : Sommaire, recommandations et réponse de la direction*, Ottawa, p. 26.

Parmi celles-ci, environ 4 500 avaient été trouvées coupables d'infractions sans violence au *Code criminel*. Au cours de la même année (2004), 28 600 personnes ont été accusées au Canada d'infractions commises dans une réserve. En tout, 17 126 d'entre elles ont été accusées d'infractions sans violence, soit le type d'infraction qui entraîne habituellement un renvoi à un programme de justice communautaire¹³.

Bien qu'incomplètes, surtout parce qu'elles ne contiennent pas de données sur les infractions commises hors des réserves par des Autochtones, ces statistiques révèlent l'immense lacune chapitre de la portée des programmes, car même si près de 4 500 Autochtones sont dirigés vers un programme de justice communautaire, plus de 17 000 délinquants autochtones sont pris en charge par le système de justice traditionnel même s'ils ont commis une infraction sans violence. Si l'on n'élimine pas cette lacune, il est peu probable que la SJA entraînera un changement important dans les tendances nationales dans le domaine de la victimisation, de la criminalité et de l'incarcération.

Dans son discours du Trône de 2001, à la veille du renouvellement de la SJA, le gouvernement du Canada a déclaré ce qui suit :

Par ailleurs, et c'est une réalité tragique, une trop forte proportion d'Autochtones ont des démêlés avec la justice. Le Canada doit s'employer à réduire sensiblement le pourcentage d'Autochtones aux prises avec l'appareil de justice pénale, de manière à niveler cette proportion avec la moyenne canadienne d'ici une génération¹⁴.

Peu importe le niveau de succès de chaque programme financé par la SJA, la portée actuelle de cette dernière fait en sorte que les programmes sont peu susceptibles de contribuer, du moins dans une grande mesure, à la réalisation de cet objectif stratégique.

Il existe d'autres programmes qui peuvent contribuer à la réalisation des objectifs établis de la SJA. Par exemple, les initiatives de prévention du crime, la police des Premières nations, les initiatives de la justice pour les jeunes, le Programme d'assistance parajudiciaire autochtone et

¹² Direction de la justice applicable aux Autochtones (2006). *Aboriginal Justice Strategy (AJS): Community-based justice programs, a comparison of program data (1998-1999 et 2004-2005)*. Ébauche. Ottawa. Ces statistiques sont fondées sur les données de 89 p. 100 des programmes.

¹³ Centre canadien de la statistique juridique (2006). *Juristat : La victimisation et la criminalité chez les peuples autochtones du Canada*, vol. 26, n° 3, Ottawa.

¹⁴ Gouvernement du Canada (2001). *Discours du Trône ouvrant la première session de la 37^e législature du Canada*. Ottawa.

les initiatives sur la violence familiale, pour n'en nommer que quelques-uns, sont des initiatives connexes qui viennent compléter les programmes financés par la SJA, mais elles ne peuvent pas combler les lacunes actuelles au chapitre de la portée des programmes.

4.1.6. Incidence des programmes sur les délinquants, les victimes et les collectivités autochtones

Les programmes de justice communautaires ont une incidence positive sur les délinquants autochtones à plusieurs égards. Lorsqu'ils sont appropriés, ces programmes constituent une bonne solution de rechange au système de justice traditionnel.

Les programmes financés par la SJA permettent la réalisation du processus de réadaptation au sein des collectivités. Selon un Autochtone participant à un programme de justice communautaire, cette approche convient bien aux petites collectivités et est plus conforme aux valeurs autochtones :

Le processus judiciaire est froid, difficile à comprendre, aliénant et correspond peu à la façon dont une petite collectivité comme la nôtre fonctionne. Le traitement des questions de justice fait partie de la vie en collectivité, du moins, pour celles qui sont prêtes à prendre des mesures pour améliorer la vie de leurs membres¹⁵.

Comme ils tiennent compte des valeurs autochtones, ces programmes sont axés sur la guérison et la compassion plutôt que sur la punition et l'isolation :

[Le programme] est fondé sur la spiritualité, ce qui constitue un élément central de notre culture; il existe depuis des milliers d'années et c'est ce qu'utilisaient toujours (nos ancêtres). À l'époque des pensionnats indiens, on l'a mis de côté, mais aujourd'hui nous le redécouvrons à nouveau. Nous



Maintenant, ils sont de nouveau unis et ils font des efforts. Leurs enfants sont heureux. Ils grandissent. C'est un dénouement positif pour notre collectivité. Grâce au programme, ils ont appris à communiquer, à échanger, à pleurer, et à s'exprimer. Le programme réunit les familles. Je suis très heureux qu'un tel programme soit en place.

¹⁵ Ministère de la Justice (2006). *Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones, Programmes de justice communautaire, Rapport sur les études de cas*. Ottawa, section 4.2.

ne pointons personne du doigt et nous n'attribuons aucun blâme; ce n'est pas la personne qui est mauvaise, ce sont ses gestes [...] Nous pouvons passer l'éponge, nous pouvons nous occuper de la personne et l'aider à retrouver le droit chemin¹⁶.

Un élément fondamental de la justice communautaire est le principe selon lequel on demande aux délinquants de reconnaître leurs torts et aux victimes de participer au processus de réadaptation. Une victime qui a participé à un programme de réadaptation a fait l'affirmation suivante : « Il est impressionnant de constater la franchise et la bonne volonté des participants [au cercle]. J'ai pu parler au délinquant, prendre part davantage au processus et donner mon avis quant à la mesure disciplinaire »¹⁷. En bout de ligne, le processus même de mise en œuvre des programmes de justice communautaire touche plusieurs membres de la collectivité autres que les délinquants et les victimes :

En faisant part de leurs propres expériences dans un cercle, par exemple, d'autres personnes participant à la résolution d'une infraction, notamment les membres du comité de justice, les membres de la famille et les aînés ont également un moyen de guérir. Qui plus est, les programmes permettent également aux membres de la collectivité de participer au processus de justice dans leur collectivité¹⁸.

Ces avantages se font sentir dans des programmes visant des problèmes autres que les infractions criminelles. Par exemple, les programmes de médiation en matière familiale permettent à la collectivité de régler les conflits entre ses membres et d'éviter que ces conflits dégénèrent en infractions criminelles.

Le plus important indicateur de la réussite du programme est sans doute le fait que les participants des programmes financés par la SJA sont moins susceptibles de récidiver que les personnes qui n'y prennent pas part¹⁹. L'âge, le sexe et le nombre de déclarations antérieures de culpabilité sont tous des facteurs étroitement liés à la récidive. Une étude menée récemment par le ministère de la Justice, dans le cadre de laquelle on a tenu compte de ces facteurs, appuie fortement l'affirmation selon laquelle les participants aux programmes financés par la SJA sont

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, section 5.9.

¹⁸ *Idem.* Section 4.1.

¹⁹ Ministère de la Justice (2006). *Évaluation de l'incidence de la stratégie de justice applicable aux Autochtones sur le taux de récidive*. Ottawa.

moins susceptibles de récidiver que les délinquants qui ont été renvoyés à ces programmes, mais qui n'y ont pas participé. Ces tendances en matière de récidive se manifestent à court et à long terme²⁰ :

Tableau 6 : Tendances en matière de récidive chez les délinquants autochtones		
Pourcentage de récidive après...	Participants de la SJA	Non-participants
6 mois	6 %	13 %
4 ans	27 %	49 %
8 ans	32 %	59 %
Source : Ministère de la Justice (2006). Évaluation de l'incidence de la stratégie de justice applicable aux Autochtones sur le taux de récidive.		

En permettant aux collectivités de régler les conflits conformément aux traditions et aux valeurs autochtones, en fournissant un processus de rechange aux délinquants qui sont prêts à reconnaître leurs torts et en offrant aux victimes l'occasion de participer activement au processus de réadaptation des délinquants, les programmes de justice communautaire constituent une bonne solution de rechange au système de justice traditionnel et se sont avérés plus efficaces que celui-ci pour ce qui est de permettre la réadaptation de délinquants autochtones.

4.1.7. Appui au sein du personnel du système de justice traditionnel

L'incidence positive de la SJA se fait sentir, non seulement auprès des collectivités autochtones, mais également auprès du personnel du système de justice traditionnel. Les coordonnateurs de la justice qui travaillent dans les collectivités autochtones et qui ont participé à l'enquête d'évaluation ont signalé que les employés du système de justice traditionnel, notamment les juges, appuient fortement les programmes de justice communautaire.

²⁰ L'étude sur la récidive menée par le ministère de la Justice a des limites méthodologiques, particulièrement en ce qui a trait à la constitution du groupe témoin. Bien que révélatrices et utiles, les conclusions doivent être utilisées avec prudence.

Tableau 7 : Comment caractériseriez-vous l'attitude des groupes d'employés suivants du système de justice traditionnel à l'égard des programmes de justice communautaire mis en œuvre dans votre ou vos collectivités?			
	Policiers	Poursuivants	Juges
Très positive	18 %	34 %	41 %
Positive	62 %	56 %	47 %
Pas positive	12 %	12 %	0 %
Négative	0 %	0 %	0 %
Je ne sais pas/aucune réponse	9 %	9 %	12 %

Source : Sondage auprès des coordonnateurs de la justice (n=34) Comme les pourcentages ont été arrondis, il est possible que le total ne corresponde pas à 100 %.

Les employés du système de justice traditionnel qui ont participé à l'enquête d'évaluation étaient également de cet avis. Comme on pouvait s'y attendre, le degré élevé de soutien parmi les employés du système de justice traditionnel augmente systématiquement les chances de réussite du programme :

Une chose est certaine : un degré élevé d'appui et d'engagement des policiers à l'égard du programme contribue à l'efficacité du programme. [...] Ce dossier prouve que les agents de la GRC qui connaissent bien le programme, qui l'appuient et qui y participent contribuent à la réussite du processus de médiation. Également, cette participation permet aux membres de la GRC de créer de bonnes relations avec la collectivité qu'ils desservent et, dans ce cas, avec les jeunes²¹.

Les responsables de l'évaluation formative de la SJA menée en 2005 ont recommandé que la Direction de la justice applicable aux Autochtones, en collaboration avec les partenaires provinciaux et territoriaux, déploie des efforts pour sensibiliser davantage les employés du système de justice traditionnel²². Il reste de nombreux obstacles à surmonter, mais les collectivités où on a mis en œuvre les programmes financés par la SJA paraissent bénéficier d'un appui considérable de la part du personnel du système de justice traditionnel.

²¹ Ministère de la Justice (2006). *Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones, Programmes de justice communautaire, Rapport sur les études de cas*. Ottawa, Section 5.4.

²² Ministère de la Justice (2005). *Stratégie de justice applicable aux Autochtones, Évaluation formative : Sommaire, recommandations et réponse de la direction*, Ottawa, p. 20.

4.1.8. Rentabilité des programmes de justice communautaire

Tel que mentionné ici, bien qu'ils occasionnent certains coûts additionnels pour le gouvernement fédéral, les programmes de justice communautaire représentent une stratégie rentable à l'intention des délinquants autochtones.

Pour déterminer la rentabilité des programmes de justice communautaire, il est d'une importance cruciale de tenir compte de certains facteurs et de certaines contraintes méthodologiques :

- Les programmes de justice communautaire ne traitent pas seulement des infractions criminelles. Comme il est mentionné dans ce rapport, ces programmes répondent à certains des besoins de la collectivité, dont les conflits familiaux, les interventions préventives ainsi que la sensibilisation et l'information accrue sur les questions liées à la justice communautaire. Par conséquent, mettre fin à tous les programmes de la SJA ne ferait pas en sorte que tous les participants seraient redirigés vers le système de justice traditionnel. Cette démarche annoncerait plutôt la perte pour les collectivités d'un mécanisme de règlement des conflits, qu'ils soient ou non liés à une infraction criminelle.
- En ce qui concerne les infractions criminelles, les programmes financés par la SJA représentent en eux-mêmes une solution de rechange au système de justice traditionnel. Nous n'avons trouvé aucun autre moyen de remplacer ces programmes, à part le système de justice traditionnel. Par conséquent, on suppose qu'en l'absence d'un tel programme, les délinquants autochtones seront redirigés vers le système de justice traditionnel ou les accusations seront retirées. Ce dernier scénario est particulièrement plausible si l'on songe que les programmes de justice communautaire servent principalement à traiter les infractions punissables par procédure sommaire, qui sont des infractions moins graves, et pour lesquelles les accusations risquent le plus d'être retirées.
- Bien qu'il y ait des statistiques sur le coût des déclarations de culpabilité par procédure sommaire dans le système de justice traditionnel, il s'agit de moyennes provinciales qui ne tiennent pas compte des coûts des procès tenus dans une région éloignée. La grande majorité des programmes de la SJA sont mis en œuvre dans des localités situées à l'extérieur des zones urbaines (dans les réserves, dans les territoires ou dans des zones rurales situées à l'extérieur des réserves). Nous devons donc supposer que le traitement d'une accusation impliquant les participants de la SJA par le système de justice traditionnel entraînera des dépenses supérieures aux moyennes provinciales.

- Bien que le gouvernement fédéral paie la moitié des coûts associés aux programmes de la SJA, les provinces sont généralement responsables de payer pratiquement tous les coûts liés aux procédures sommaires (dépenses des tribunaux, juges, poursuivants²³ et aide juridique). En ce sens, si on mettait fin à tous les programmes de la SJA, cette décision supprimerait un élément des coûts directs que doit supporter le gouvernement fédéral, et les provinces devraient supporter tous les autres coûts découlant de la prise en charge des participants de la SJA par le système de justice traditionnel. Puisque le nombre de participants représente environ un pour cent de toutes les personnes accusées d'infractions criminelles chaque année au Canada²⁴, il est difficile de calculer avec précision les répercussions financières de cette prise en charge.
- D'autres coûts, tels que les coûts liés aux services de police ou à l'exécution des peines, comme l'incarcération, ne sont pas compris dans l'analyse. Les services de police doivent généralement être assurés, que des accusés soient pris en charge par le système de justice traditionnel ou qu'ils soient renvoyés à des programmes de la SJA, mais l'importance de ce travail peut varier. De plus, on ne peut pas prévoir le nombre de cas pour lesquels des renvois sont faits qui mèneront à une condamnation, ni la peine qui sera imposée (p. ex. incarcération ou probation). Toutefois, on peut supposer que le coût associé à la prise en charge d'un délinquant autochtone par le système de justice traditionnel augmentera considérablement lorsque cette personne sera condamnée à certaines peines, comme l'incarcération.
- La criminalité entraîne un certain nombre de coûts sociaux bien documentés, qui n'ont pas été examinés dans le cadre de cette analyse.

En tenant compte de ces facteurs, nous pouvons en premier lieu étudier les coûts liés au renvoi d'un délinquant autochtone à un programme de la SJA, que nous estimons à 973 \$ par renvoi. Puisque chaque programme de la SJA est unique, il est difficile d'estimer le coût moyen d'un renvoi. Nous avons donc analysé les rapports d'activité et les renseignements financiers de neuf programmes de la SJA mis en œuvre en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique. Nous avons inclus les contributions versées par le gouvernement fédéral et par les provinces, et, dans la plupart des cas, nous avons tenu compte des activités et des dépenses des deux plus récents exercices. Si on divise le total des dépenses des programmes par le nombre total de renvois, on obtient un coût moyen de 973 \$ par renvoi.

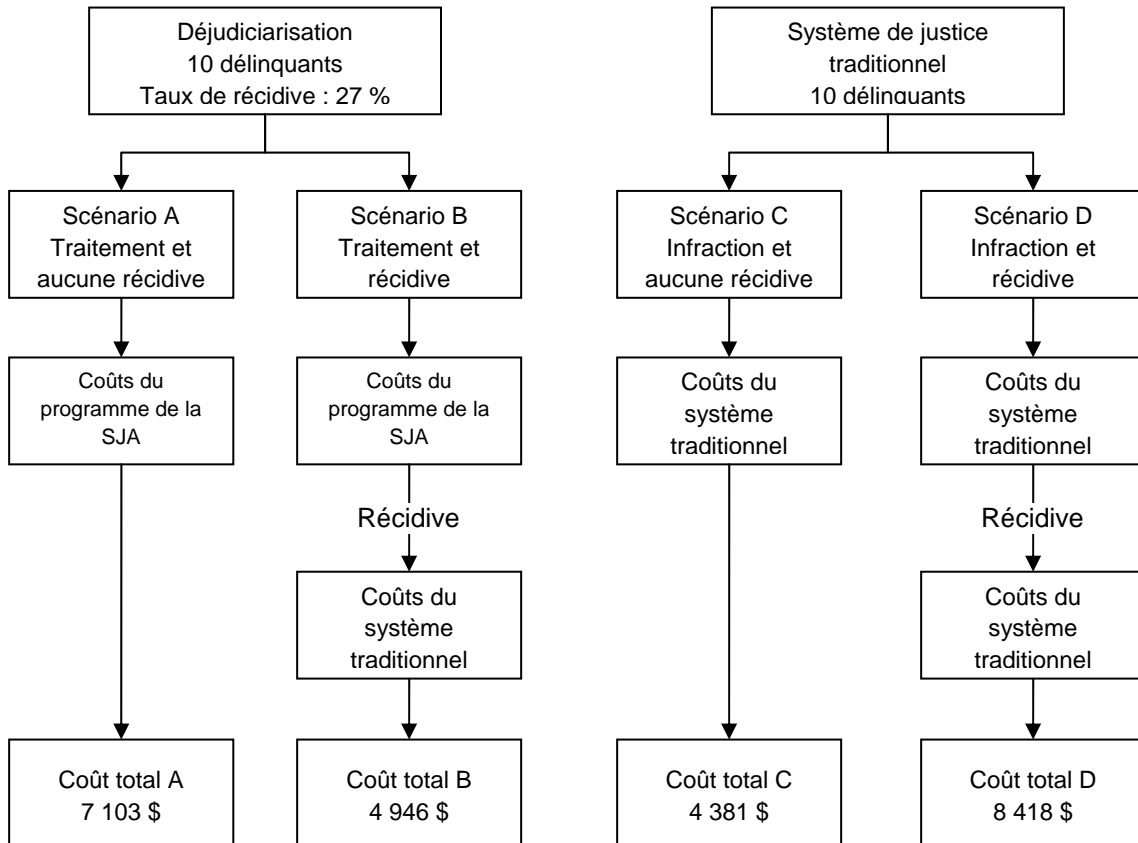
²³ Le gouvernement fédéral assume les coûts relatifs à la Couronne dans les territoires.

²⁴ Le Centre canadien de la statistique juridique (2004), *Juristat : Statistiques sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes 2003-2004*, Ottawa, et le Centre canadien de la statistique juridique (2004) *Juristat : Statistiques sur les tribunaux de la jeunesse 2003-2004*, Ottawa.

Quant au système de justice traditionnel, nous estimons que les coûts du traitement d'une infraction punissable par déclaration de culpabilité par procédure sommaire sont d'environ 859 \$ par accusation. Ce coût moyen est calculé d'après les dépenses des cours provinciales (dépenses des tribunaux, coûts des poursuites et aide juridique) de trois administrations au Canada (Terre-Neuve-et-Labrador, Ontario et Colombie-Britannique) liées à ce type d'infractions. Cette moyenne provinciale n'englobe pas les coûts des déplacements vers une région éloignée, qui sont beaucoup plus élevés. Tel que mentionné précédemment, beaucoup de délinquants autochtones actuellement renvoyés à des programmes de la SJA habitent des régions éloignées. Il se peut que si le cas de ces délinquants est traité par le système de justice traditionnel, il faille tenir une audience dans une région éloignée, ce qui coûterait systématiquement plus cher que le coût moyen provincial de 859 \$.

Même en ne tenant pas compte des coûts plus élevés que représente la tenue d'un procès dans une région éloignée, la SJA est encore un moyen plus économique de traiter les délinquants que le système de justice traditionnel. Comme le montre la figure 3 (page suivante), bien que le coût unitaire d'un renvoi à la SJA soit supérieur au coût par accusation d'un renvoi au système de justice traditionnel, le taux de récidive beaucoup plus bas chez les participants aux programmes de la SJA fait en sorte qu'en bout de ligne, le système de justice réalise des économies.

Analyse des coûts (période de 4 ans)



En se fondant sur ces hypothèses, les économies nettes de coûts pour la SJA par rapport au système de justice traditionnel est de $(C+D) - (A+B)$ ou $(4\ 381 \$ + 8\ 418 \$) - (7\ 103 \$ + 4\ 946 \$) = 750 \$$ pour 10 délinquants ou 75 \$ par

Figure 3

À titre indicatif, nous avons comparé les coûts directs, sur une période de quatre ans, pour dix participants à un programme de la SJA avec les coûts associés à dix délinquants qui sont traités par le système de justice traditionnel. Les résultats de cette analyse sont fondés sur les hypothèses suivantes :

- L'infraction commise par un participant à un programme de la SJA équivaut à une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité.

- Un participant à un programme de la SJA qui récidive devra être pris en charge par le système de justice traditionnel et ne sera pas aiguillé de nouveau vers un programme de justice communautaire.
- Les participants à un programme de la SJA et les délinquants d'un groupe témoin qui récidivent ne le feront qu'une seule fois au cours de la période de quatre ans.
- Les coûts associés à chaque participant à un programme de la SJA se chiffrent en moyenne à 973 \$, comme l'indique la présente sous-section.
- Les coûts associés au système de justice traditionnel se chiffrent en moyenne à 859\$, comme l'indique la présente sous-section. Ils ne tiennent pas compte des coûts plus élevés que représente la tenue d'un procès dans un endroit éloigné.

Selon ces hypothèses, le taux de récidive et le coût unitaire tant pour la SJA que pour le système de justice traditionnel (moyennes provinciales), les économies nettes de coûts que la SJA permet de réaliser par rapport au système de justice traditionnel se chiffrent à 75 \$ par délinquant. Lorsque l'on prend en considération les coûts associés à la tenue d'un procès dans un endroit éloigné ou les coûts associés aux options relatives à la détermination de la peine, les économies nettes sont beaucoup plus élevées.

4.2. Formation et développement

Les projets de formation et de développement aident les collectivités à renforcer leur capacité de gérer un programme de justice communautaire. Dans la présente sous-section, nous évaluons le niveau d'activités tenues jusqu'à maintenant ainsi que les résultats clés obtenus grâce à cette composante pendant la période actuelle de financement accordé de la SJA.

4.2.1. Justification

Il y a de bonnes raisons d'offrir des activités de formation et de développement. Les programmes de justice communautaire permettent de traiter des questions complexes, et les collectivités autochtones n'avaient autrefois pas accès au système de justice réparatrice (les délinquants autochtones étaient systématiquement pris en charge par le système de justice traditionnel), ce qui a diminué la capacité des collectivités d'offrir des programmes de justice communautaire. Au cours des consultations qui ont eu lieu entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux, les principaux informateurs ont souvent souligné le manque de

capacité des collectivités autochtones à gérer efficacement les programmes de justice communautaire. De plus, les coordonnateurs de la justice qui ont participé à l'enquête d'évaluation ont reconnu que leur collectivité éprouvait des difficultés en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes de justice communautaire. Plus de 80 % des personnes interrogées ont mentionné qu'elles avaient été aux prises avec des difficultés importantes au cours de la mise en œuvre de leurs programmes de la SJA.

Les collectivités autochtones font face à une série de difficultés lorsqu'elles mettent en œuvre leurs programmes de justice communautaire, notamment le taux élevé de roulement au sein des responsables des programmes et du personnel du système de justice (poursuivants, policiers), qui renvoient les délinquants autochtones aux programmes. Dans l'une des études de cas effectuées dans le cadre de la présente évaluation, les participants ont également mentionné d'autres difficultés auxquelles leur collectivité a fait face :

« [Les participants] ont souligné l'importance d'avoir des ressources pour donner de la formation. Cette formation est nécessaire pour aider les médiateurs à traiter efficacement avec les personnes difficiles, surtout que les participants ont indiqué que les capacités d'adaptation et de communication faisaient défaut dans leurs collectivités. Bon nombre des participants à l'étude de cas ont mentionné l'importance de recevoir de la formation dans le domaine de la communication, de la guérison et de l'établissement de cercles, ainsi que sur la façon de traiter avec les séquelles des pensionnats. »²⁵

4.2.2. Niveau d'activités

Au cours des quatre premières années pour lesquelles le financement actuel a été accordé à la SJA, le programme a appuyé plus de 100 projets de formation et de développement (voir le tableau 8). Certaines de ces initiatives ont été entièrement financées par la SJA tandis que d'autres ont été cofinancées par des partenaires provinciaux et territoriaux. Ces projets ont servi à appuyer toute une série d'activités, notamment des conférences, des ateliers, des séminaires, des séances de planification stratégique ainsi que différentes autres initiatives de formation conçues pour répondre aux besoins formulés par les bénéficiaires du financement. Certains des sujets abordés lors de ces activités comprennent la gestion de programmes, la création de comités de justice, le recrutement et le maintien en place des bénévoles, les façons de traiter avec les

²⁵ Ministère de la Justice. (2006). Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones, Programmes de justice communautaire, Rapport sur les études de cas, Ottawa. Section 5.5.

clients qui ont des besoins particuliers, le règlement des conflits, la médiation et le dépistage de la toxicomanie.

Tableau 8 : Activités de formation et de développement financées par la SJA, par exercice					
	2002–2003	2003–2004	2004–2005	2005–2006	2006-2007
Nombre d'accords de formation et de développement conclus dans le cadre de la SJA	26	17	32	25	N/D
Financement accordé pour les nouveaux programmes	5	4	6	N/D	N/D
Financement accordé pour les programmes existants	21	13	26	N/D	N/D
Nombre de collectivités qui bénéficient d'un financement	193	191	245	N/D	N/D
Total du financement accordé pour la formation et le développement dans le cadre de la SJA	652175 \$	358 663 \$	490 055 \$	421 022 \$	N/D
Source : Rapports d'activités annuels de la SJA.					

4.2.3. Principaux résultats

Les activités de formation et de développement appuient principalement les collectivités qui gèrent déjà des programmes dans le cadre de la SJA. Comme le montre le tableau 8, environ 80 % des accords signés en vertu de cette composante ont aidé les collectivités qui gèrent déjà des programmes de justice communautaire. En ce sens, cette composante du programme répond principalement aux besoins de développement de ceux qui bénéficient actuellement d'un financement, mais elle ne contribue que très peu à l'élaboration de nouveaux programmes.

Bien que ces deux objectifs appuient indirectement le rôle des victimes ou le rôle des femmes dans les initiatives du système de justice réparatrice (objectifs qui font partie des critères de financement), ils ne constituent pas les objectifs principaux des activités de formation et de développement.

4.3. Renforcement des capacités en matière d'autonomie gouvernementale

Il s'agit d'un élément de programme entièrement financé par le gouvernement fédéral qui appuie la création d'un projet pilote et l'élaboration de documents de référence visant le renforcement de l'autonomie gouvernementale.

4.3.1. Justification

Les activités financées par cet élément de programme ne sont qu'indirectement liées aux programmes de justice communautaire. Il s'agit d'une composante qui s'adresse aux collectivités autochtones qui sont parties à une entente d'autonomie gouvernementale ou qui sont sur le point de conclure une telle entente; son principal objectif est de soutenir les collectivités qui exercent leur pouvoir d'adopter des lois autochtones. Lorsqu'elles envisagent des moyens d'appliquer ces lois autochtones, les collectivités autonomes peuvent choisir de recourir à des programmes de justice communautaire financés dans le cadre de la SJA.

4.3.2. Principaux résultats

Depuis 2004, la SJA a financé quatre projets dans le cadre de cette composante du programme, projets qui touchaient différentes entités autochtones :

- le projet de la Federation of Saskatchewan Indian Nations
- Le projet de la Union of Ontario Indians
- Le conseil de Teslin Tlingit (Yukon)
- La première nation Deline (Territoires du Nord-Ouest)

Parmi les activités financées, mentionnons la création d'outils de communication et la formation sur l'administration et l'application des lois locales ainsi que sur le règlement de différends.

Si à ce jour le programme n'a permis le financement que d'un nombre restreint de projets, c'est en grande partie à cause de questions stratégiques liées à la viabilité sur le plan financier des modèles d'application des lois autochtones, du manque de ressources pour préparer correctement les demandes et des priorités établies dans les accords sur l'autonomie gouvernementale; en effet, dans le cadre de nombreuses négociations, on a ciblé des éléments autres que l'administration de la justice, comme la gestion des terres, l'éducation, la langue et la culture.

L'évaluation formative de la SJA effectuée en 2005 a montré qu'il fallait surveiller cette composante du programme et résoudre tout problème qui nuirait à sa mise en œuvre complète²⁶. La Direction de la justice applicable aux Autochtones a engagé toutes les ressources financières

²⁶ Ministère de la Justice, Stratégie de justice applicable aux Autochtones, évaluation formative : Sommaire, recommandations et réponse de la direction, Ottawa, 2005, p. 16.

destinées à cette composante du programme; par conséquent, on considère qu'elle a été pleinement mise en œuvre aux fins de l'affectation de fonds à la SJA.

4.4. Élaboration et appui des politiques

Dans le cadre des affectations actuelles, les fonds destinés à l'élaboration et à l'appui des politiques étaient limités. Il n'y a pas eu de changements importants en ce qui concerne le type d'activités mises en place dans le cadre du programme ou leur portée. Les coordonnateurs des bureaux régionaux et les analystes des programmes de la Direction de la justice applicable aux Autochtones offrent un soutien continu à tous les partenaires provinciaux, territoriaux et autochtones; cependant, ce soutien vise d'abord la mise en œuvre des accords de contribution et non l'élaboration de nouvelles politiques.

4.4.1. Répartition des attributions

À la suite des rajustements apportés aux attributions en juin 2006 (voir la section 2.3), les activités de la SJA sont maintenant axées sur la mise en œuvre des accords de contributions, tandis que le groupe du droit autochtone et de la politique stratégique se concentre sur une vaste gamme de questions stratégiques et juridiques, comme le renouvellement de la SJA et l'appui accordé aux négociations de l'autonomie gouvernementale en collaboration avec la DJA. Les représentants fédéraux, provinciaux et territoriaux consultés dans le cadre de la présente évaluation ont souligné la nécessité de maintenir l'étroite collaboration entre les deux groupes pour assurer une approche efficace et cohérente de la mise en œuvre de la SJA.

À la suite de l'évaluation formative de la SJA effectuée en 2005, il a été recommandé que la SJA revoie les structures de soutien « afin de mieux coordonner les questions de justice applicable aux Autochtones avec les partenaires et de définir tôt les priorités pour le prochain mandat »²⁷. Au moment de la présente évaluation sommative, certaines ressources de la Direction de la justice applicable aux Autochtones et du groupe du droit autochtone et de la politique stratégique ont été affectées à la coordination des questions de justice applicable aux Autochtones au sein du gouvernement fédéral ou avec les partenaires provinciaux et territoriaux.

²⁷ *Ibid.*, p. 18.

4.4.2. Roulement au sein de la Direction de la justice applicable aux Autochtones

Les partenaires provinciaux et territoriaux qui participent aux programmes de justice communautaire ont exprimé des préoccupations au sujet des conséquences du roulement au sein de la Direction de la justice applicable aux Autochtones. Compte tenu du rôle important qu'elle joue dans la mise en œuvre et la surveillance des accords de contribution, tout changement dans le personnel, particulièrement chez les coordonnateurs des bureaux régionaux et la gestion, peut entraîner des retards et exiger des rajustements. Le petit nombre de réunions de coordination tenues entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux a été attribué, au moins en partie, à ce roulement.

4.5. Liaison et partenariats

Pendant les trois premières années pour lesquelles des fonds lui ont été affectés, la SJA a appuyé le Réseau de la justice autochtone (RJA). En 2005-2006, le ministère de la Justice a effectué une réorganisation du RJA et a confié ses fonctions à une nouvelle composante : Liaison et partenariats.

4.5.1. Justification

Les programmes de justice communautaire sont variés et complexes. Ils visent à traiter des questions délicates; par conséquent, il est important que les différents intervenants échangent des renseignements, des pratiques exemplaires et, de façon générale, qu'ils discutent entre eux de l'application de la justice réparatrice aux collectivités autochtones. Comme l'ont indiqué les coordonnateurs du Ministère interrogés, pour la grande majorité des collectivités autochtones qui offrent des programmes liés à la SJA, l'exécution des programmes représente un défi considérable. Par ailleurs, les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux consultés dans le cadre de l'évaluation ont évoqué le besoin de renforcer les capacités – surtout si la SJA doit être mise en œuvre dans d'autres collectivités.

4.5.2. Principaux résultats

Les pressions internes relatives aux ressources ont forcé la Direction de la justice applicable aux Autochtones à cibler principalement les programmes de justice communautaire. Par conséquent, une portion des fonds ont été réaffectés à partir de la composante Liaison et partenariats vers

d'autres priorités gouvernementales. Le budget qui lui était affecté est passé de plus de 330 000 \$ en 2002-2003 à près de 38 000 \$ en 2004-2005. Au cours de cette période, le nombre d'activités est passé de 29 à cinq (voir le tableau 9).

Tableau 9 : Aperçu des projets financés par le RJA par exercice			
	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Montant total affecté	330 236 \$	102 960 \$	37 807 \$
Nombre d'initiatives	29	9	5
Activités financées par le RJA			
- Conférences et séances de formation	X	X	
- SJA : promotion et sensibilisation	X		
- Salons jeunesse	X	X	X
- Programme de sucreries	X	X	X
- Prix nationaux d'excellence décernés aux Autochtones		X	X
Source : Rapports annuels de la SJA			

Pour l'instant, les intervenants ignorent en grande partie ce que la Direction de la justice applicable aux Autochtones accomplit au moyen des projets de liaison et de partenariats. Cette situation découle principalement du fait que les activités se déroulent à l'interne. En 2005-2006, la DJA a travaillé à un nouveau logo et à une nouvelle identité visuelle pour la SJA; elle a également remanié et mis à jour son site Web, en plus de chercher et de solliciter des partenaires qui appuieraient la SJA grâce à leurs réseaux professionnels. La DJA a aussi repéré des activités se prêtant à la promotion des carrières dans le domaine de la justice auprès des Autochtones et y a participé.

Dans le cadre de l'évaluation formative de la SJA effectuée en 2005, on recommandait que la Direction de la justice applicable aux Autochtones revoie la structure de cette composante du programme afin de vérifier si elle contribue à l'exécution de son mandat²⁸. Il semble toujours nécessaire que la DJA définisse clairement les objectifs liés à cette composante du programme; on s'attend à ce qu'elle le fasse dans le cadre du processus de renouvellement du programme.

4.6. Appui aux négociations de l'autonomie gouvernementale

Tout comme le renforcement des capacités en matière d'autonomie gouvernementale, l'appui aux négociations de l'autonomie gouvernementale est principalement lié aux accords sur

²⁸ Ministère de la Justice, *Stratégie de justice applicable aux Autochtones, évaluation formative : Sommaire, recommandations et réponse de la direction*, Ottawa, 2005, p. 22.

l'autonomie gouvernementale et non aux programmes de justice communautaire. Un conseiller juridique du ministère de la Justice fournit des avis juridiques à l'administration autonome sur les questions touchant la justice. L'objectif de cette activité est de permettre aux Premières nations d'avoir accès aux outils nécessaires pour appliquer les lois locales et régler les différends selon les paramètres politiques du Canada, sans pour autant inclure les programmes communautaires de la SJA dans les accords sur l'autonomie gouvernementale.

Les négociations de l'autonomie gouvernementale se poursuivent; il faut donc continuer de les appuyer. Au moment de la présente évaluation, le conseiller juridique concerné travaillait à l'élaboration de directives sur l'administration de la justice dans le cadre des accords sur l'autonomie gouvernementale; pour le moment, cependant, ces directives ne sont pas définitives.

5. CONCLUSIONS ET LEÇONS APPRISES

La section finale du rapport présente les conclusions et les leçons apprises d'après les résultats présentés dans les sections précédentes. L'information est structurée en fonction des questions d'évaluation qui figurent à l'annexe A.

5.1. Pertinence du programme

1. Dans quelle mesure les objectifs de la SJA sont-ils encore pertinents pour les peuples autochtones?

Les trois objectifs énoncés de la SJA sont :

- Aider les Autochtones à assumer davantage de responsabilités à l'égard de l'administration de la justice dans leurs collectivités;
- refléter et intégrer les valeurs autochtones dans le système de justice canadien; et
- À long terme, contribuer, de concert avec d'autres programmes liés à la justice, à faire baisser les taux de victimisation, de criminalité et d'incarcération chez les membres des collectivités autochtones où sont mis en œuvre des programmes de la SJA.

Un nombre disproportionné d'Autochtones ont encore des démêlés avec la justice. Ils sont surreprésentés dans les établissements correctionnels et les taux de criminalité et de victimisation dans les collectivités autochtones sont encore beaucoup plus élevés que ceux dans les collectivités non autochtones. Les programmes offerts dans le cadre de la SJA représentent une solution de rechange au système de justice traditionnel puisqu'ils reflètent réellement les croyances et les valeurs des Autochtones.

De nombreuses initiatives gouvernementales, notamment des programmes comme la SJA et des changements au *Code criminel* en ce qui a trait aux mesures de rechange et à la détermination de la peine, ont contribué à refléter les valeurs autochtones et à les intégrer dans le système de

justice canadien. Malgré ces progrès, il continue d'y avoir des différences fondamentales entre la conception de la justice qu'ont les collectivités autochtones et celle du système de justice traditionnel. Ces différences peuvent contribuer au problème de surreprésentation des Autochtones dans le système de justice et ainsi, il est important que la SJA, ainsi que d'autres programmes et initiatives, continue de faire des progrès pour atteindre cet objectif fondamental et à long terme de la SJA.

Dans quelle mesure les objectifs de la SJA sont-ils encore pertinents du point de vue des priorités fédérales en matière de politiques et de programmes?

Le gouvernement fédéral a reconnu à de nombreuses reprises les difficultés auxquelles doivent faire face les collectivités autochtones lorsqu'elles doivent appliquer les lois autochtones et non autochtones et régler les conflits, qu'ils soient ou non liés à des infractions criminelles, ainsi que l'importance de faire participer directement les collectivités autochtones à l'administration de la justice au sein de leurs collectivités. En ce sens, la SJA est toujours conforme aux priorités fédérales en matière de politiques et de programmes destinés aux Autochtones. De plus, le programme appuie directement les efforts déployés par le gouvernement pour mettre en œuvre les accords sur l'autonomie gouvernementale au sein des collectivités autochtones.

5.2. Conception et exécution

2. Est-ce que la SJA a mis en œuvre des modalités efficaces et claires aux fins de la sélection des projets financés dans le cadre des accords de contribution (initiatives communautaires, initiatives de formation et de développement et initiatives de renforcement des capacités en matière d'autonomie gouvernementale)?

Dans le cadre du financement actuel alloué à la SJA, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont choisi peu de nouveaux programmes de justice communautaire. Pour choisir les nouveaux projets, les gouvernements respectifs ont conjointement examiné les propositions existantes et ont décidé ensemble à quel nouveau programme accorder du financement. Ils n'ont pas lancé d'appel de propositions pour éviter de créer des attentes importantes au sein des collectivités autochtones. En ce sens, le processus s'est avéré efficace, mais limitatif.

Les coordonnateurs régionaux et les analystes de programmes de la Direction de la justice applicable aux Autochtones ont collaboré avec les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi qu'avec les collectivités autochtones afin de choisir les initiatives de formation et de

développement et les initiatives visant le renforcement des capacités en matière d'autonomie gouvernementale. Puisque la grande majorité de ces projets desservaient des collectivités dans lesquelles étaient déjà offerts des programmes de justice communautaire, il semble que le processus de sélection visait principalement à continuer de desservir ces collectivités, plutôt qu'à desservir des collectivités qui prévoient mettre en œuvre de nouveaux programmes.

Recommandation 1 : Si elle cherche à obtenir du financement afin d'élargir la portée de la SJA, la DJA devrait considérer mettre en place des mesures qui feront en sorte que la sélection des nouveaux programmes se fasse de façon officielle et accessible.

Réponse de la direction :

Nous sommes d'accord. Étant donné la décision de renouveler et d'élargir la SJA annoncée dans le cadre du budget 2007 en mars, la DJA travaillera en collaboration avec les partenaires de la SJA au cours de l'exercice 2007-2008 sur un certain nombre d'enjeux liés à la mise en œuvre du renouvellement de la SJA, y compris l'élaboration de nouveaux critères de sélection et de processus conjoints pour la sélection de nouveaux programmes.

Étant donné que la SJA est un partenariat à frais partagés, la DJA ne peut unilatéralement prendre les décisions sur la façon de sélectionner les nouveaux programmes et doit consulter ses partenaires provinciaux, territoriaux et autochtones.

Recommandation 2 : La DJA devrait prendre les mesures nécessaires pour que les collectivités qui tirent profit des initiatives de formation et de perfectionnement – notamment celles qui prévoient mettre un nouveau programme en œuvre – soient au courant du soutien offert et puissent en profiter.

Réponse de la direction :

Nous sommes d'accord. La DJA s'est engagée à appuyer l'élaboration et l'exécution d'initiatives de formation et de perfectionnement qui répondent aux besoins des collectivités SJA actuelles et à ceux des collectivités qui prévoient mettre en œuvre un nouveau programme. Conformément aux paramètres du financement établis pour la composante de « renforcement des capacités » de la SJA renouvelée, les collectivités SJA actuelles et éventuelles auront la possibilité d'obtenir du financement pour des initiatives de formation et de perfectionnement adaptées à leurs besoins. Cette composante appuiera l'objectif d'élargir la portée de la SJA d'une façon ciblée de sorte qu'un plus grand nombre de collectivités autochtones et d'Autochtones aient accès à des programmes de justice adaptés aux besoins des collectivités participantes.

Les modalités particulières de cette nouvelle composante de financement, y compris les critères de financement et une stratégie de communication, seront élaborées au cours de l'exercice 2007-2008 en collaboration avec les partenaires de la SJA, notamment les provinces, les territoires et les collectivités autochtones.

3. *Est-ce que la SJA permet une gestion efficace aux fins de la surveillance du financement accordé dans le cadre des accords de contribution? Est-ce que la SJA possède les mécanismes et procédures nécessaires pour assurer le respect de l'obligation de rendre compte et la mesure du rendement?*

Grâce à ses coordonnateurs régionaux et à ses analystes de programme, la Direction de la justice applicable aux Autochtones participe activement à la gestion courante des projets financés dans le cadre des accords de contribution. Les projets offerts dans les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut constituent la seule exception à cette règle, puisque, dans ces régions, la Direction de la justice applicable aux Autochtones a signé des accords de transfert. Les collectivités autochtones responsables des programmes de la SJA et leurs partenaires provinciaux et territoriaux apprécient l'appui accordé par les coordonnateurs régionaux.

Actuellement, les mécanismes et procédures de mesure du rendement diffèrent selon les régions, principalement parce que l'obligation de rendre compte diffère également selon les administrations. Lorsqu'elles s'ajoutent aux difficultés auxquelles doivent faire face les collectivités autochtones pour ce qui est de respecter une partie de leur obligation de rendre compte, ces différences compliquent encore plus la tâche de fournir un tableau national de ce que la SJA permet d'appuyer et de réaliser.

Recommandation 3 : La DJA, en collaboration avec ses partenaires provinciaux, territoriaux et autochtones, devrait prendre les mesures nécessaires pour que l'on puisse au moins procéder à une collecte systématique des données et à l'établissement de rapport au niveau national sur certains indicateurs essentiels de rendement des programmes de justice communautaire. Dans le cadre de ces mesures, la DJA devrait accroître la capacité de ces programmes de rendre compte des mesures de rendement pertinentes.

Réponse de la direction :

Nous sommes d'accord. La collecte et l'établissement de rapports de façon systématique sur les principaux indicateurs de rendement au niveau national constituent une priorité principale du renouvellement de la SJA. Ceux-ci seront effectués en collaboration avec les partenaires

provinciaux, territoriaux et autochtones en vue de l'amélioration des activités actuelles d'établissement de rapports statistiques et de collecte des données. Cette information est nécessaire pour démontrer la pertinence continue, la rentabilité et le succès des programmes de la SJA. Entre autres choses, des indicateurs essentiels de rendement seront élaborés, un modèle de rapport normalisé sera établi et diverses options de collecte des données seront examinées.

Des ressources affectées aux initiatives de formation sur l'amélioration des rapports de programme seront offertes aux collectivités SJA participantes dans la nouvelle composante de financement du renforcement des capacités.

4. Est-ce que les activités décrites dans les accords de contribution sont exécutées de la façon prévue?

Puisque la Direction de la justice applicable aux Autochtones et les gouvernements provinciaux et territoriaux surveillent de près (de façon formelle et informelle) la mise en œuvre des programmes de la SJA, elles peuvent déterminer si les activités décrites dans les accords de contribution sont exécutées de la façon prévue, et aucun intervenant n'a soulevé de préoccupation importante à ce sujet au cours des consultations. Il faut noter que, dans le cas des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, où des ententes de transfert ont été conclues, la responsabilité principale de l'administration des accords de contribution revient au territoire; il transmet tout renseignement pertinent à la Direction de la justice applicable aux Autochtones.

5. Est-ce que les attributions de toutes les parties aux accords de contribution sont clairement définies et bien comprises?

De façon générale, les attributions de toutes les parties aux accords de contribution sont clairement définies et bien comprises. La présente évaluation a montré que les partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux jouent des rôles complémentaires dans le soutien de la mise en œuvre des programmes offerts dans le cadre de la SJA. Le fait que le ministère de la Justice participe au financement de programmes de justice communautaire depuis 16 ans (dans le cadre de l'Initiative de justice applicable aux autochtones et de la SJA) a permis aux partenaires d'acquérir de l'expérience et de définir concrètement leurs rôles.

6. Est-ce que les activités menées à l'interne dans le cadre de la SJA (élaboration et soutien des politiques, activités de Liaison et de partenariats et appui aux négociations de l'autonomie gouvernementale) se font de façon efficace?

7. Est-ce que les attributions des participants aux activités menées à l'interne dans le cadre de la SJA sont clairement définies et comprises?

À la suite de la redistribution des attributions qui a eu lieu en juin 2006, le groupe du droit autochtone et de la politique stratégique est responsable de la composante élaboration et soutien des politiques, en collaboration avec la DJA. Pour l'instant, il est trop tôt pour évaluer toute l'incidence de cette redistribution.

De plus, les réductions de financement qu'a subi l'initiative Liaison et partenariats ont en grande partie mis fin à cette initiative. Avec le niveau actuel de ressources qui lui est affecté, il est peu probable que cette initiative mène à des résultats significatifs.

Le soutien des négociations sur l'autonomie gouvernementale fait partie du rôle consultatif traditionnel que doivent jouer les conseillers juridiques du ministère de la Justice. Cette composante du programme semble être exécutée convenablement.

8. Dans quelle mesure les recommandations formulées à la suite de l'évaluation formative ont-elles été mises en œuvre?

Les recommandations formulées à la suite de l'évaluation formative de la SJA faite en 2005 ont été partiellement mises en œuvre. Depuis que le rapport de l'évaluation formative a été finalisé, la SJA est surtout axée sur le maintien des programmes actuels et sur la préparation du processus de renouvellement. On ne lui a consacré ni le temps, ni les ressources nécessaires pour apporter des changements importants au programme.

5.3. Succès

9. Dans quelle mesure les mesures de rechange et d'autres services connexes sont-ils offerts aux collectivités autochtones par suite de l'établissement de la SJA?

La présente évaluation a révélé que la portée du programme constitue le principal obstacle à l'atteinte des résultats prévus de la SJA sur une grande échelle. Seulement une faible proportion des délinquants autochtones ont accès aux programmes offerts par la SJA. Même si ces programmes ont généralement une incidence positive sur les personnes qui y ont accès, bon nombre de délinquants autochtones qui pourraient profiter de ces programmes sont pris en charge par le système de justice traditionnel, ce qui entraîne souvent les conséquences négatives qui ont été documentées au fil des ans.

Recommandation 4 : Si la DJA obtient des fonds supplémentaires pour le renouvellement de la SJA, ceux-ci devraient servir en priorité à favoriser la participation aux programmes de justice communautaire et à en accroître le nombre.

Réponse de la direction :

Nous sommes d'accord. Augmenter la portée et le nombre des programmes SJA est l'un des arguments fondamentaux avancé par la DJA dans le cadre de sa demande de renouvellement stratégique du programme. Avec un mandat renouvelé, la SJA misera sur son succès en tant que solution de rechange efficace pour le système de justice traditionnel et continuera d'avoir des répercussions positives dans les collectivités au fur et à mesure que le nombre de programmes de justice communautaire et la participation à ces programmes augmente. Le mandat renouvelé et amélioré de la SJA prévoit notamment une augmentation ciblée du nombre de programmes de la SJA et de leur portée et plus de collectivités autochtones et d'Autochtones ayant accès à des programmes de justice adaptés à leurs besoins. Cet objectif a été réaffirmé dans le budget 2007, avec l'annonce de l'augmentation du financement pour les exercices 2007-2008 et 2008-2009, et la réalisation de cet objectif est essentielle à la mise en œuvre réussie du renouvellement de la SJA.

Dans quelle mesure les collectivités autochtones parviennent-elles à appliquer les lois autochtones?

La SJA joue un rôle limité pour ce qui est de permettre aux collectivités autochtones d'appliquer les lois autochtones et les règlements des bandes. Il faut toutefois noter qu'en principe, les programmes offerts par la SJA pourraient être utilisés pour l'application des lois autochtones et des règlements des bandes. En ce sens, il est important de reconnaître que les programmes offerts dans le cadre de la SJA ne se limitent pas aux Autochtones qui ont commis des infractions criminelles.

10. Dans quelle mesure la SJA a-t-elle favorisé une approche coordonnée à l'égard des difficultés auxquelles font face les Autochtones (au sein du MJ et d'autres ministères fédéraux, des provinces et territoires)? Est-ce que la SJA joue un rôle de premier plan dans la coordination d'une telle approche?

On s'attend à ce que la Direction de la justice applicable aux Autochtones et le groupe du droit autochtone et de la politique stratégique jouent tous deux un rôle de premier plan dans la coordination des activités liées à la mise en œuvre des programmes de justice communautaire

partout au Canada. On ne s'attend toutefois pas à ce que ces deux groupes coordonnent une approche intégrée à l'égard des difficultés auxquelles font face les Autochtones, ce qui est conforme à son mandat établi.

Les ressources limitées et un roulement relativement important du personnel, particulièrement au niveau de la gestion, au sein de la Direction de la justice applicable aux Autochtones ont restreint sa capacité de coordonner l'ensemble des efforts déployés à l'échelle provinciale, territoriale et fédérale dans le cadre de la mise en œuvre des programmes de justice communautaire. Les partenaires provinciaux et territoriaux ont dit vouloir que la Direction joue éventuellement un rôle plus actif dans ce domaine.

Recommandation 5 : La DJA devrait prendre les mesures nécessaires pour améliorer la coordination des efforts provinciaux, territoriaux et fédéraux visant à mettre en œuvre des programmes de justice communautaire.

Réponse de la direction :

Nous sommes d'accord. Dans le cadre du mandat renouvelé de la SJA, la DJA continuera d'entretenir des relations personnalisées avec nos partenaires P/T au moyen de communications fréquentes par téléphone, par courrier, par courrier électronique et en personne. Les forums existants comme nos réunions du groupe de travail FPT sur la justice applicable aux Autochtones, les conférences téléphoniques et les rencontres axées sur le renouvellement de la SJA facilitent les discussions et les initiatives visant l'amélioration de la coordination des programmes.

L'Unité du droit autochtone et de la planification stratégique, en collaboration avec la DJA, rehaussera également les partenariats efficaces au niveau fédéral grâce à la constitution d'un groupe de travail des directeurs généraux. Les secteurs où la DJA peut miser sur les partenariats et améliorer l'horizontalité dans le cadre du mandat renouvelé de la SJA sont notamment les partenaires fédéraux comme la Police des Autochtones (Sécurité publique Canada), les Services correctionnels pour Autochtones (Sécurité publique Canada) et la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain (Affaires indiennes et du Nord Canada).

<p><i>11. Dans quelle mesure la SJA a-t-elle favorisé la concertation entre les programmes communautaires et le système de justice traditionnel?</i></p>
--

12. Est-ce que les travaux réalisés dans le cadre de la SJA ont eu une incidence sur l'attitude du personnel du système de justice traditionnel?

Les collectivités qui offrent des programmes communautaires bénéficient généralement de l'appui du personnel du système de justice traditionnel. Les quelques problèmes qui surgissent sont surtout liés au roulement de personnel chez les policiers et les poursuivants. Tous les groupes du système de justice traditionnel appuient généralement les programmes de la SJA. Ils leur renvoient des dossiers et ont une opinion généralement positive de ce type de programme. Toutefois, les juges semblent être particulièrement en faveur de ceux-ci.

13. Quel rôle ont eu les victimes dans le cadre des programmes communautaires?

La participation des victimes est un aspect essentiel de la justice réparatrice et reflète les valeurs autochtones que sont la guérison et la compassion. Les études de cas citées à l'appui de notre évaluation illustrent les avantages que les victimes peuvent tirer de leur participation aux programmes de justice communautaire. Un autre principe fondamental veut que la participation des victimes demeure facultative. Or, les consultations ont révélé que dans certaines collectivités, les victimes hésitent parfois à participer à ces programmes. Il s'agit d'une difficulté que les coordonnateurs de la justice des collectivités participantes sont susceptibles d'avoir à affronter de façon permanente.

14. Est-ce que les avis juridiques sur la composante de l'administration de la justice sont suffisants pour permettre aux négociateurs de l'autonomie gouvernementale de remplir efficacement leur rôle?

Les conseillers juridiques associés à la SJA fournissent un soutien constant aux négociateurs de l'autonomie gouvernementale. Ils assurent une expertise liée expressément à l'administration des chapitres concernant la justice que renferment les accords sur l'autonomie gouvernementale, et comme ce processus de négociations se poursuivra vraisemblablement pendant quelque temps, ce genre d'appui devra donc être maintenu.

15. Dans quelle mesure les Autochtones ont-ils pu accroître leurs responsabilités dans le domaine des mesures de rechange et d'autres services communautaires dans le cadre de l'administration de la justice dans les collectivités autochtones?

La portée des programmes de la SJA a déterminé dans une grande mesure l'ampleur de la responsabilité que les Autochtones assument en ce qui a trait à l'administration de la justice. Les

collectivités qui ont mis en œuvre des programmes de justice communautaire, particulièrement des programmes de déjudiciarisation, participent beaucoup plus à l'administration de la justice. Puisque ces programmes ne s'appliquent pas seulement aux infractions criminelles, ils ont également permis aux collectivités autochtones de régler des conflits familiaux ou de mettre en œuvre des mesures de prévention. Les collectivités qui ont signé des accords sur l'autonomie gouvernementale sont également en mesure de recourir au programme de la SJA pour appliquer les lois autochtones dans différents contextes autres que les infractions criminelles.

Comme cette évaluation l'indique, la mise en œuvre des programmes de la SJA ne signifie pas que tous les Autochtones qui pourraient bénéficier de ces programmes y auront systématiquement accès. De nombreuses collectivités autochtones ont encore des moyens limités d'offrir des programmes de justice communautaire. Et de nombreuses autres collectivités n'ont pas encore mis en œuvre de tels programmes.

16. Dans quelle mesure les activités réalisées dans le cadre de la SJA ont-elles contribué à une meilleure intégration des valeurs autochtones dans l'administration de la justice au Canada?

Sans aucun doute, les programmes de la SJA ont permis une meilleure intégration des valeurs autochtones dans l'administration de la justice au sein des collectivités autochtones participantes. Ces programmes ont également eu une incidence positive sur le personnel du système de justice traditionnel (les juges, les poursuivants et les policiers) qui collabore à la mise en œuvre de ces programmes en renvoyant les délinquants autochtones ou en participant aux initiatives de détermination de la peine.

17. 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?

Les personnes qui participent au programme 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 la récidive menée à l'appui de la présente évaluation indique que les délinquants qui participent aux programmes financés par la SJA ont environ deux fois moins de chances de récidiver que ceux qui n'y participent pas.

18. Quels sont les programmes et les activités, exclusion faite de ceux qui sont financés directement dans le cadre de la SJA, qui contribuent à l'atteinte des résultats à long terme de la SJA?

Un certain nombre d'autres programmes, comme les initiatives en matière de prévention du crime, les services de police des Premières nations, les initiatives de justice pour les jeunes, le Programme d'assistance parajudiciaire autochtone et les initiatives de lutte contre la violence familiale, viennent compléter le rôle des programmes de la SJA. Les modifications apportées aux dispositions du *Code criminel* sur les mesures de rechange et la détermination de la peine, ainsi qu'à certaines dispositions de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, contribuent également à l'atteinte des résultats à long terme prévus dans le cadre de la SJA.

19. Quelles leçons a-t-on tirées des divers programmes communautaires? Qu'est-ce qui fonctionne? Qu'est-ce qui ne fonctionne pas?

La présente évaluation a fait ressortir un certain nombre de leçons :

- La portée de la SJA est encore limitée, situation qui semble imputable aux ressources limitées dont on dispose et à la capacité limitée de certaines collectivités autochtones de mettre en œuvre ces programmes complexes qui demandent beaucoup de travail.
- L'appui des collectivités participantes et du personnel du système de justice traditionnel est essentiel au succès des programmes de justice communautaire.
- Lorsqu'ils sont mis en œuvre, ces programmes représentent un moyen de traiter les délinquants autochtones qui est rentable et qui reflète les valeurs et les croyances des Autochtones. Étant donné la gravité des problèmes auxquels les délinquants autochtones continuent de faire face dans le système de justice traditionnel, la SJA semble être particulièrement utile.
- La mise en œuvre des programmes de la SJA est un processus complexe, et l'appui constant que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux lui accordent sur une base permanente est essentiel à leur mise en œuvre efficace.
- La reddition des comptes et les mesures permanentes du rendement continuent de poser problème pour de nombreuses collectivités participantes. Ces difficultés limitent considérablement la capacité du ministère de la Justice de mesurer systématiquement les résultats obtenus grâce à ces programmes.

5.4. Rentabilité et solutions de rechange

20. *Est-ce qu'il y a eu suffisamment de ressources qui ont été affectées à chaque composante de la SJA? Y a-t-il eu des coûts imprévus? Est-ce que les activités ont été réalisées de manière efficace?*
21. *Est-ce que la structure actuelle de la SJA devrait être modifiée? Dans l'affirmative, comment devrait-elle être modifiée? Comment les ressources seraient-elles affectées?*

Le niveau de ressources affectées à la principale composante de la SJA – à savoir les programmes de justice communautaire – a légèrement augmenté au cours des quatre dernières années, tandis que le niveau de ressources consacrées à la formation et au développement ainsi qu'aux activités de liaison et de partenariats a diminué considérablement. Le niveau de financement accordé pour les autres composantes du programme semble être demeuré assez constant.

Dans ce contexte, la mesure dans laquelle les ressources suffisantes ont été affectées à chaque composante du programme dépend largement des objectifs que la SJA est censée atteindre. À ce stade-ci, le niveau actuel de ressources pourrait permettre tout au plus le maintien des programmes actuellement offerts aux collectivités participantes. Cette situation ne favorisera certainement pas l'élargissement de la SJA ni la résolution du problème cerné dans la présente évaluation en ce qui concerne la portée limitée du programme.

22. *Existe-il des moyens plus efficaces d'atteindre les objectifs de la the SJA?*

La présente évaluation n'a pas permis de trouver un modèle de programmes différent qui permettrait de réaliser les objectifs de la SJA. Permettre aux collectivités autochtones d'administrer les programmes de justice communautaire représente une solution de rechange économique au système de justice traditionnel et appuie les objectifs généraux relatifs à l'autonomie gouvernementale visés à la fois par le gouvernement fédéral et les collectivités autochtones.

ANNEXE A :
Liste des aspects évalués et des questions posées

Matrice d'évaluation
Questions
Pertinence du programme
1. Dans quelle mesure les objectifs de la SJA sont-ils encore pertinents pour les peuples autochtones?
2. Dans quelle mesure les objectifs de la SJA sont-ils encore pertinents du point de vue des priorités fédérales en matière de politiques et de programmes?
Conception et exécution
3. Est-ce que la SJA a mis en œuvre des modalités efficaces et claires aux fins de la sélection des projets financés dans le cadre des accords de contribution (initiatives communautaires, initiatives de formation et de développement et initiatives de renforcement des capacités en matière d'autonomie gouvernementale)?
4. Est-ce que la SJA permet une gestion efficace aux fins de la surveillance du financement accordé dans le cadre des accords de contribution? Est-ce que la SJA possède les mécanismes et procédures nécessaires pour assurer le respect de l'obligation de rendre compte et la mesure du rendement?
5. Est-ce que les activités décrites dans les accords de contribution sont exécutées de la façon prévue?
6. Est-ce que les attributions de toutes les parties aux accords de contribution sont clairement définies et bien comprises?
7. Est-ce que les activités menées à l'interne dans le cadre de la SJA (élaboration et soutien des politiques, activités de Liaison et de partenariats et appui aux négociations de l'autonomie gouvernementale) se font de façon efficace?
8. Est-ce que les attributions des participants aux activités menées à l'interne dans le cadre de la SJA sont clairement définies et comprises?
9. Dans quelle mesure les recommandations formulées à la suite de l'évaluation formative ont-elles été mises en œuvre?
Succès
10. Dans quelle mesure les mesures de rechange et d'autres services connexes sont-ils offerts aux collectivités autochtones par suite de l'établissement de la SJA?
11. Dans quelle mesure les collectivités autochtones parviennent-elles à appliquer les lois autochtones?
12. Dans quelle mesure la SJA a-t-elle favorisé une approche coordonnée à l'égard des difficultés auxquelles font face les Autochtones (au sein du MJ et d'autres ministères fédéraux, des provinces et territoires)? Est-ce que la SJA joue un rôle de premier plan dans la coordination d'une telle approche?
13. Dans quelle mesure la SJA a-t-elle favorisé la concertation entre les programmes communautaires et le système de justice traditionnel?
14. Est-ce que les travaux réalisés dans le cadre de la SJA ont eu une incidence sur l'attitude du personnel du système de justice traditionnel?
15. Quel rôle ont eu les victimes dans le cadre des programmes communautaires?
16. Est-ce que les avis juridiques sur la composante de l'administration de la justice sont suffisants pour permettre aux négociateurs de l'autonomie gouvernementale de remplir efficacement leur rôle?
17. Dans quelle mesure les Autochtones ont-ils pu accroître leurs responsabilités dans le domaine des mesures de rechange et d'autres services communautaires dans le cadre de l'administration de la justice dans les collectivités autochtones?
18. Dans quelle mesure les activités réalisées dans le cadre de la SJA ont-elles contribué à une meilleure intégration des valeurs autochtones dans l'administration de la justice au Canada?

Matrice d'évaluation	
Questions	
19.	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?
20.	Quels sont les programmes et les activités, exclusion faite de ceux qui sont financés directement dans le cadre de la SJA, qui contribuent à l'atteinte des résultats à long terme de la SJA?
21.	Quelles leçons a-t-on tirées des divers programmes de justice communautaire? Qu'est-ce qui fonctionne? Qu'est-ce qui ne fonctionne pas?
Rentabilité et mesures de rechange	
22.	Est-ce qu'il y a eu suffisamment de ressources qui ont été affectées à chaque composante de la SJA? Y a-t-il eu des coûts imprévus? Est-ce que les activités ont été réalisées de manière efficace?
23.	Est-ce que la structure actuelle de la SJA devrait être modifiée? Dans l'affirmative, comment devrait-elle être modifiée? Comment les ressources seraient-elles affectées?
24.	Existe-il des moyens plus efficaces d'atteindre les objectifs de la SJA?

ANNEXE B :
Résumé des études de cas

Le texte qui suit est un résumé des principaux thèmes des études de cas qui ont été effectuées à l'appui de l'évaluation. L'examen des études de cas fait ressortir un certain nombre de thèmes à partir des données qualitatives recueillies. Cette annexe ne porte que sur les thèmes qui sont ressortis dans au moins cinq des cas examinés et comprend certaines observations faites par les évaluateurs. Pour obtenir de plus amples renseignements sur chaque cas examiné dans le cadre de l'évaluation, il faut consulter le rapport portant sur chaque étude de cas. Ce résumé contient des contributions à l'exercice photovoix pour illustrer les constatations et les observations faites.

4.1 Incidences des programmes

Les victimes

Il ressort des études de cas que les victimes peuvent bénéficier de la participation aux programmes parce qu'elles peuvent se faire entendre dans le processus. Dans les cas où les victimes ont un rôle à jouer dans le programme, elles ont l'occasion de faire face à l'auteur du crime et mettre les cartes sur table. C'est particulièrement important pour les cas où les victimes de délinquants vivent dans des petites collectivités et dans des collectivités isolées. Par exemple, les personnes interrogées ont décrit le rôle important de rassembleur des victimes et des délinquants joué par le Comité de justice de Pangnirtung, qui dessert le hameau de Pangnirtung au Nunavut. Comme une personne le dit, « *Grâce au Comité de justice, le délinquant peut s'excuser auprès de la victime. Vous ne voyez jamais cela devant la cour.* » Les victimes se voient également offrir le moyen de mieux comprendre les délinquants, la situation et les circonstances qui ont mené à l'infraction.

Les délinquants

Certains thèmes communs étaient également liés aux effets des programmes sur les délinquants²⁹. La plupart des programmes sous étude mettent l'accent sur la personne, non sur l'infraction, ainsi que sur la guérison et le rétablissement de l'harmonie entre le délinquant et la collectivité. Les programmes tentent d'examiner les antécédents et la situation du délinquant, en vue de cerner l'essentiel de la question d'un point de vue holistique de l'infraction. Dans le cas du programme de conseil communautaire administré par les Services juridiques autochtones de Toronto, par exemple, une personne a souligné que le conseil peut délibérer sans que l'infraction ne soit discutée, seules les causes premières qui ont amené la personne à la commettre étant discutées.

²⁹ Certains des programmes font référence aux délinquants comme étant des « clients » ou à la victime et à un délinquant comme étant la partie « A » et la partie « B » pour éviter de les qualifier pendant le processus.

La contribution photovoix suivante provenant d'une personne ayant participé au programme « Artisan de la paix » (Peacemaker) de la Nation Tsuu T'ina reflétait les sentiments des participants à plusieurs des différents cas :



Liberté : « Les personnes que je connais qui ont été soumises aux procédures du système judiciaire en ville n'en ont pas bénéficié. Les détails exacts ne sont pas divulgués en cour. Les Autochtones connaissent notre situation. [Grâce au programme], nous pouvons chercher la source du problème et mener les gens vers la voie de la guérison. Les bienfaits pour les gens et leur famille sont

Les délinquants peuvent assumer la responsabilité de leurs actes dans un forum qui met l'accent sur les liens familiaux et communautaires. Ils peuvent tirer des leçons de leurs erreurs et contribuer à leur collectivité. Les délinquants qui ont participé à l'étude soulignent également que les programmes sont bénéfiques parce que cela permet d'éviter d'avoir un casier judiciaire et d'être incarcéré, l'absence d'incarcération étant l'un des objectifs principaux de la SJA. Une participante photovoix du programme de justice réparatrice de Haida Gwaii a réfléchi sur l'effet de ce programme particulier sur elle :



« C'est la photo d'une cellule vide dans la prison située en ville. Grâce au programme, je ne m'y suis pas retrouvée. »

La collectivité

Les évaluateurs ont constaté la preuve d'un certain nombre d'avantages des programmes pour les collectivités qu'ils desservent. En premier lieu, ils contribuent au rétablissement des liens entre les délinquants, les victimes et les collectivités. Ils aident également à la communication et

fournissent un forum de dialogue entre les personnes touchées par une infraction ou un autre problème soumis à un des programmes. Ce forum de communications n'est généralement pas disponible dans le cadre du système de justice traditionnel. La contribution photovoix suivante provenant d'une participante au programme de Meenoostahtan Minisiwin illustre l'importance de la collectivité et du rôle qu'elle a joué pour l'aider :



« Il s'agit d'un groupe apprenant des choses au sujet de la guérison dans sa collectivité. Il nous transmet les enseignements des anciens. La collectivité a besoin de ces ressources et de ce soutien... Je suis heureuse d'y être allée. Cela m'a libérée et m'a enlevé des épaules toutes les choses dont je n'aurai plus besoin »

Les programmes contribuent également à l'édification de collectivités fortes. Dans plusieurs des cas examinés, peu importe le modèle de programmes utilisé, les effets du programme se font sentir au-delà des principaux participants. En faisant part de leur propre expérience dans un cercle, les tiers participant à la résolution d'une infraction, comme les membres du comité de justice, les membres de la famille et les anciens, se voient également offrir un moyen de guérison. Les programmes aident les membres de la collectivité à s'exprimer au sujet de la justice dans la collectivité en les faisant participer au processus. Le rôle que jouent les programmes dans l'aide aux enfants et aux adolescents est aussi évident. Comme une personne participant au programme de justice autochtone de Mi'kmaq Confederacy of PEI Inc. l'a dit, *« "Gardons le cercle solide" est l'une de nos maximes. Pour élever un enfant, il faut toute la collectivité. »*

4.2 Éléments d'un programme réussi

Trois facteurs principaux ont contribué au succès des programmes visés par l'étude : des coordonnateurs de programme compétents et dévoués, la participation de la collectivité dans l'élaboration et l'exécution du programme, et le fait de fonder le programme sur les valeurs, les cultures et les enseignements des gens qu'il dessert tout en respectant les objectifs de la SJA.

Les coordonnateurs de programme

Les coordonnateurs de programme jouent un rôle essentiel dans l'élaboration et la communication du programme, l'obtention d'appuis parmi les membres de la collectivité et les intervenants et le rétablissement des liens avec d'autres organismes. Les personnes interrogées ont souligné qu'un coordonnateur de programme accompli et respecté est dévoué, optimiste, discret et soucieux du bien-être des clients du programme et de la collectivité qu'il dessert. Une personne interrogée parlant du coordonnateur de l'initiative sur la famille et la justice communautaire Métis donnait l'exemple du grand respect dont jouissent plusieurs des personnes qui ont joué ce rôle : « *[La coordonnatrice] est très bonne dans ce qu'elle fait. Elle donne aux victimes l'occasion de s'exprimer et aide le délinquant à vraiment comprendre ce qu'il a fait. Elle a beaucoup de patience.* »

Dans certaines petites collectivités notamment, le coordonnateur du programme de justice peut avoir plusieurs attributions différentes dans la collectivité. Par exemple, dans une des collectivités, le coordonnateur est aussi chef du Conseil tandis que dans une autre, le coordonnateur est aussi un juge de paix. Même si ces nombreuses responsabilités signifient que les coordonnateurs de programme doivent y consacrer beaucoup de temps, elles leur fournissent également de nombreux liens précieux avec les différentes parties de leur collectivité.

La participation des collectivités

Dans certains cas, la capacité de réaliser les objectifs du programme est meilleure lorsque les collectivités et les gens qu'il dessert sentent que le programme leur appartient. Cela suppose la consultation avec les membres et les anciens de la collectivité au cours de l'élaboration du programme et la recherche de consensus et d'appui pour les changements au programme de manière à ce que « *les membres de la collectivité estiment qu'il s'agit de leur programme* ». Bien qu'il soit nécessaire que les objectifs du programme s'alignent sur les objectifs généraux de la stratégie, il est important que la collectivité définisse le succès selon son propre barème et qu'elle prenne le temps nécessaire à l'étape d'élaboration du programme. Comme une personne l'a déclaré, « *il est important de donner au programme suffisamment de temps pour être élaboré et répondre... c'est-à-dire pour être mis en œuvre et commencer à produire des résultats.* »

L'un des cas à l'étude, le programme de justice autochtone de Mi'kmaq Confederacy of PEI Inc., en est actuellement à l'étape de l'élaboration. Les personnes interrogées sont fermement convaincues qu'il est essentiel de prendre le temps nécessaire pour élaborer le programme afin d'en garantir le succès.

Valeurs traditionnelles, culture et enseignement

Bon nombre des participants à l'étude voient leur programme d'un œil favorable parce que les programmes sont fondés sur les valeurs traditionnelles, la culture et l'enseignement des gens qu'ils servent. Un répondant à l'entrevue participant au programme de justice de la nation Stó:lō, *Qwi:qwelstóm*, a illustré ce point de vue :

[Le programme] est fondé sur la spiritualité, ce qui constitue un élément central de notre culture; il existe depuis des milliers d'années et c'est ce qu'utilisaient toujours (nos ancêtres). À l'époque des pensionnats indiens, on l'a mis de côté, mais aujourd'hui nous le redécouvrons à nouveau. Nous ne pointons personne du doigt et nous n'attribuons aucun blâme; ce n'est pas la personne qui est mauvaise, ce sont ses gestes [...] Nous pouvons passer l'éponge, nous pouvons nous occuper de la personne et l'aider à retrouver le droit chemin.

Les programmes fournissent un mode de résolution des conflits que connaissent mieux les participants parce qu'ils sont fondés sur les valeurs traditionnelles, la culture et les enseignements des gens qu'ils servent. Le processus de règlement des conflits prévu par les programmes correspond mieux à leur conception de la justice et, dans certains cas, les programmes sont disponibles dans la langue de préférence du participant. Les participants considéraient généralement leurs programmes non seulement comme un mode de règlement des conflits et de rétablissement de l'harmonie, mais également comme un moyen de se réapproprier leur forme ancestrale de justice.

4.3 Les défis

Défis historiques

Les défis historiques auxquels font face les nombreuses collectivités autochtones sont bien documentés : la pauvreté, la violence familiale, la pénurie de logements, l'abus de drogues et d'alcool, le chômage et les expériences de pensionnat³⁰. Ceux-ci ont été qualifiés dans la plupart des études de cas de défis pour les programmes de justice communautaire. Ce rapport ne vise pas l'examen approfondi de ces questions, mais l'expérience historique des peuples autochtones au Canada a des effets directs aujourd'hui : « *Le passé n'est pas seulement un ensemble d'événements à évoquer et à soumettre à un débat intellectuel. Il a en effet d'importantes*

³⁰ Voir la Commission royale sur les Peuples autochtones, 1996. www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/index_f.html

conséquences d'ordre pratique pour notre époque, puisque bon nombre des attitudes, institutions et pratiques du passé influencent et limitent considérablement le présent. »³¹

Bien que les personnes qui ont participé à l'étude aient discuté de ces défis historiques en profondeur, les participants photovoix de presque toutes les études de cas ont mentionné que l'abus d'alcool et de drogues constituait un défi important dans leur collectivité et, par conséquent, un obstacle à la réalisation de la justice, de l'harmonie et de l'équilibre dans leur collectivité. Comme l'indique la prochaine contribution photovoix, les participants ont également lié la toxicomanie à des enjeux plus vastes de la collectivité comme la dépression, la violence, la pauvreté et le vandalisme :



« Nous voyons beaucoup d'activités négatives comme l'abus d'alcool, des graffitis et la consommation de drogue. »

Niveaux de ressources

Le montant des fonds disponibles pour les programmes continue de poser problème, en particulier le manque de fonds nécessaires à l'embauche de personnel supplémentaire. Les personnes interrogées ont aussi mentionné qu'elles ne disposaient généralement pas de suffisamment de ressources humaines rémunérées et bénévoles. Les programmes éprouvent de la difficulté à attirer et à conserver du personnel et des bénévoles qualifiés, en particulier dans les petites collectivités et dans les collectivités isolées.

Le besoin de financement pour l'acquisition de lieux de rencontre a également été soulevé. Dans les petites collectivités, les programmes partagent souvent des espaces de bureau ou de réunion avec d'autres organisations. Le partage d'espace rend difficile le maintien de la confidentialité pour les clients des programmes.

³¹ Voir la Commission royale sur les Peuples autochtones, 1996. www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/index_f.html

Cette étude ne comprenait pas une évaluation exhaustive des besoins de fonds pour les programmes; cela pourrait toutefois constituer un sujet bénéfique de recherche future.

Formation du personnel et des bénévoles des programmes

Toujours en ce qui concerne les niveaux de financement, les répondants ont indiqué qu'ils aimeraient disposer de fonds supplémentaires pour former et perfectionner leur personnel et leurs bénévoles. Certains programmes sont en mesure de fournir de la formation et du perfectionnement professionnel à leurs employés et bénévoles. D'autres, cependant, n'ont ni les ressources ni les capacités nécessaires pour fournir de la formation de façon continue.

Manque de soutien

Dans de nombreux cas, les personnes interrogées estimaient que les organismes policiers et les avocats de la poursuite n'appuyaient pas leur programme. Cela était attribué en partie au roulement élevé des policiers et des avocats de la poursuite, qui changent souvent à chaque période de deux ou trois ans. On estime également que ces fonctionnaires sont peu informés au sujet des programmes et des solutions de rechange qu'ils fournissent au système de justice traditionnel.

L'appui des organismes policiers et de la poursuite aux programmes de justice communautaire constitue un facteur essentiel à leur succès. Cet appui est particulièrement important pour les programmes fondés sur les renvois provenant de ces groupes. Le niveau d'appui des organismes policiers et de la poursuite aux programmes de justice communautaire, et par conséquent, la probabilité qu'ils renvoient des cas, semble dépendre des facteurs suivants : leur connaissance du programme, leur expérience de la justice réparatrice ou de programmes semblables, leurs préjugés au sujet de l'efficacité des mesures de rechange, la question de savoir s'ils considèrent le programme crédible et bien géré ainsi que leur perception du type d'infractions que le programme est en mesure de traiter (c.-à-d. les infractions plus graves).

4.4 Observations supplémentaires

Appui du gouvernement fédéral

L'information recueillie au cours des entrevues et des discussions informelles au cours des visites sur place indique que les membres des collectivités souhaitent ardemment que le gouvernement fédéral participe au financement des programmes.

L'accès à des ressources supplémentaires

L'accès aux ressources est important pour le succès d'un programme. Les programmes situés près des services et des ressources des grands centres urbains semblent être mieux en mesure d'attirer et de conserver les employés et les bénévoles. Ces programmes sont aussi assortis de ressources supplémentaires pour leurs clients, comme le traitement de la dépendance et la thérapie.

Les programmes visés par l'étude étaient diversifiés

Les études de cas ont confirmé l'hypothèse initiale des évaluateurs selon laquelle les programmes visés par le SJA étaient forts différents. Même si la SJA est exécutée à l'échelle nationale, les programmes financés aux termes de la stratégie sont très différents sur le plan de leur mode d'exécution, des clients et des collectivités qu'ils desservent et des traditions sur lesquelles ils sont fondés. Par conséquent, les cas examinés appuient la notion que les tentatives de normalisation de ces types de programme devraient être découragées.

Les conceptions de la « justice » sont très différentes

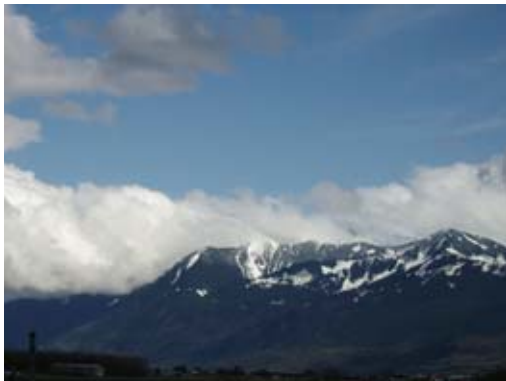
Les évaluateurs ont constaté des différences dans la façon dont les participants à l'étude définissent le terme « justice ». La plupart des personnes interrogées, surtout les coordonnateurs de programmes, avaient tendance à considérer la justice de l'une des trois façons suivantes : en ce qui a trait aux infractions au *Code criminel* où il y a une victime et un délinquant, d'une façon correspondant davantage à l'enseignement et aux traditions de la collectivité en cause ou une combinaison de ces conceptions; certains entrevoyaient leur système de justice ancestral travaillant en collaboration avec le système de justice traditionnel, tandis que d'autres considéraient les liens entre leur programme et le système traditionnel comme étant une étape dans la réappropriation de leurs formes de justice ancestrales.

Les participants à l'exercice photovoice, cependant, avaient tendance à considérer la justice dans un vaste contexte historique et social. Dans plusieurs des collectivités visées par l'étude, il n'existe dans leur langue aucun mot ou concept comparable à la conception traditionnelle ou occidentale du terme. À leur avis, la justice englobe bien plus que l'infraction. Il s'agit de rétablir l'harmonie dans leur collectivité ou d'atteindre les grands objectifs communautaires de rétablissement des traditions et valeurs culturelles. La plupart de ceux qui ont participé au photovoice étaient des membres « réguliers » de la collectivité, c'est-à-dire des membres n'ayant aucune formation et expérience juridique ni aucun lien indirect avec les programmes. Dans

plusieurs des collectivités, les participants étaient des clients d'un programme. Les contributions photovoix qui suivent indiquent certaines des façons différentes dont les participants considèrent la justice :



« Il y a une grosse différence entre la police et la justice. Pour moi, la justice signifie obtenir de la compréhension et de la croissance. Connaître les réponses nous aide à comprendre les choses. Vous savez quelle question poser. »



« Juste regarder la montagne et la nature me rappelle la justice. Pour moi, la montagne signifie que les ancêtres veillent sur nous; c'est ce qui nous garde « dans le droit chemin ». Revitaliser nos enseignements nous aide à répandre la justice dans notre

Le Ministère devrait prendre note des avis des participants photovoix au sujet de la justice alors qu'il continue à administrer et à évaluer la SJA. Pour la plupart, ces participants sont ceux que la stratégie veut rejoindre : des gens qui résident et vivent dans les collectivités autochtones. Par conséquent, les programmes à leur intention devraient correspondre à leur conception de la justice. Ces programmes doivent contribuer aux objectifs généraux de la SJA, mais il est aussi important de veiller à ce qu'il y ait des mécanismes permettant que des programmes financés par la SJA soient pris en considération dans la définition du succès de programme d'une manière qui correspond aux idées que les collectivités se font de la justice.

Résultats du projet pilote photovoice

Les évaluateurs estiment qu'à titre de projet pilote, cette méthodologie a été couronnée de succès. Les participants étaient ouverts au processus photovoice, et la combinaison d'histoires et de photos a contribué à illustrer les effets des programmes de justice autochtone au sein des collectivités. Comme prévu, photovoice permet aux évaluateurs de percevoir le monde d'après le point de vue des membres de la collectivité – ceux qui participent le plus aux programmes de justice communautaire et qui sont le plus touchés par ceux-ci.

Utilisation des techniques d'évaluation de la participation

Comme il a été mentionné, l'approche photovoice est considérée comme une méthodologie de recherche participative. La méthodologie participative signifie généralement que les participants s'expriment sur les questions et les préoccupations importantes pour eux. L'information obtenue grâce à la recherche est ensuite partagée avec les gens et les collectivités qui ont participé à l'étude. La recherche participative et communautaire est considérée comme la plus appropriée pour les collectivités autochtones :

Compte tenu du fait que les collectivités autochtones ont jadis été décimées à l'époque de la colonisation, les mécanismes traditionnels de la recherche portant sur les Autochtones ont plutôt tendance à s'intéresser surtout à celles-ci dans le but de les rassembler³².

Plusieurs des coordonnateurs de programme qui ont participé à l'étude ont fait part de leur méfiance à l'égard des méthodes d'évaluation conventionnelles, en particulier celles qui se fondent en grande partie sur les données quantitatives. Ils étaient également réticents à participer à des projets qui recueillent de l'information de la collectivité sans en partager les résultats avec ceux qui y participent et qui y contribuent.

Étant donné la réponse positive au projet pilote photovoice, qui était une approche plus participative et communautaire, les plans d'évaluation futurs de la SJA devraient viser à intégrer davantage des approches de recherche participative pour compléter les techniques d'évaluation plus traditionnelles.

³² Carolyn Kenny, *Cadre holistique de la recherche en matière de politiques autochtones*. (financé par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada, août 2004). www.swc-cfc.gc.ca/pubs/pubspr/0662379594/200410_0662379594_13_f.html#1

ANNEXE C :
**Évaluation de l'incidence de la stratégie de justice
applicable aux autochtones sur le taux de récidive**

Cette annexe fournit un résumé non technique de l'étude et de ses résultats. Le lecteur doit se reporter au texte intégral du rapport pour cette étude, *Évaluation de l'incidence de la stratégie de justice applicable aux Autochtones sur le taux de récidive*, pour obtenir une description plus détaillée de la méthodologie, des constatations et des restrictions de l'étude.

1. Contexte

En 2000, le ministère de la Justice du Canada a évalué l'incidence sur la récidive (c'est-à-dire sur la probabilité qu'un délinquant récidive) de cinq programmes de la SJA³³, dont les conclusions étaient globalement positives. Toutefois, la méthodologie retenue à l'époque n'a pas permis d'établir si ces conclusions valaient également pour d'autres programmes de la SJA. L'étude actuelle s'est donc faite à partir de la précédente et a eu les objets suivants : inclure davantage de programmes, accroître la taille du groupe témoin, allonger la période d'observation consécutive à la participation à un programme en vue d'évaluer l'incidence de la SJA.

2. Méthodologie

On a comparé la probabilité de récidive pour les personnes ayant participé à des programmes de la SJA avec celle pour les personnes qui y ont été renvoyées mais n'y ont pas participé. On a cherché à connaître l'incidence des programmes de la SJA sur la probabilité de récidive pour les participants à ces programmes.

Pour réaliser cette appréciation, on a effectué une série d'analyses de survie. Cette méthode permet d'évaluer la survenance d'un événement et le moment auquel il se produit (dans notre cas, la récidive), tout en prenant en compte la possibilité que parfois l'événement puisse ne jamais se produire. C'est une méthode analytique qui convient particulièrement bien au traitement des écarts de caractéristiques entre les deux groupes – âge, sexe, nombre de condamnations antérieures. On a assuré la constance de ces caractéristiques dans le modèle statistique afin de pouvoir évaluer les tendances du taux de récidive.

Les raisons pour lesquelles un délinquant présenté à un programme de la SJA n'y a pas participé sont nombreuses, les deux plus fréquentes étant a) le refus de la poursuite, des responsables du programme, de la victime ou du délinquant, et b) le déménagement du délinquant avant que ne commence le programme.

³³ Ministère de la Justice du Canada. *Évaluation finale, Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones*, octobre 2000.

3. Réserves quant aux résultats

Les constatations de la présente étude sont à interpréter avec prudence. Des contraintes pratiques ont exclu le recours à l'échantillonnage aléatoire des participants ou des membres du groupe témoin, à un véritable groupe témoin (c'est-à-dire un groupe de délinquants ayant franchi les étapes du système de justice traditionnel) et à un échantillon plus représentatif de participants aux programmes de la SJA.

4. Définitions

« Participants à un programme » désigne dans ce sommaire les délinquants ayant participé à un programme de la SJA et « membres du groupe témoin », ceux qui n'y ont pas pris part. Le comportement criminel est quant à lui défini en termes d'actes criminels ayant entraîné une condamnation (ou une déclaration de culpabilité dans le cas des adolescents)³⁴.

5. Caractéristiques des délinquants ayant pris part à l'étude

Au total, 4246 délinquants (3361 participants à un programme de la SJA et 885 membres du groupe témoin) ayant pris part à neuf programmes répartis dans tout le territoire canadien ont participé à l'étude. Quatre de ces programmes avaient déjà été évalués en 2000 et la plupart des délinquants (59,88 %) formant l'échantillon total ont été suivis pendant un minimum de quatre ans après avoir participé à un programme auquel ils avaient été renvoyés.

Les caractéristiques des délinquants de l'échantillon total étaient les suivantes.

- Les hommes formaient la majorité des délinquants (60,67 %).
- L'âge moyen des délinquants était de presque 29 ans.
- Seule une faible proportion d'entre eux (8,78 %) avaient moins de 18 ans.
- La majorité (60,67 %) n'avait jamais reçu de condamnation pénale avant d'être dirigés vers un programme de la SJA.
- La majorité (72,52 %) a été dirigée vers un programme de la SJA pour un acte criminel sans violence.

³⁴ Dans le présent rapport, « condamnation » désigne la condamnation en vertu du *Code criminel* ou la « déclaration de culpabilité » en vertu de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

Les participants et les membres du groupe témoin avaient certaines caractéristiques en commun, mais affichaient aussi de gros écarts. Ainsi, le nombre de condamnations antérieures des membres du groupe témoin était plus souvent supérieur à celui des participants à un programme. Ils avaient été orientés vers un programme plus récemment et leur moyenne d'âge était légèrement supérieure³⁵.

6. Constatations

Les résultats de l'étude permettent d'affirmer sans ambiguïté que la participation à un programme de la SJA réduit la probabilité de récidive. L'écart entre le taux de récidive des participants à un programme et les membres du groupe témoin est plus prononcé pendant les années immédiatement consécutives au programme qui a été suivi jusqu'au bout, mais il se maintient tout de même constamment. Le tableau 1 détaille le taux estimé de récidive pour les deux groupes, à plusieurs moments consécutivement à un programme ayant été suivi jusqu'au bout.

Tableau 1 : SJA Taux moyen de récidive		
Temps écoulé après avoir participé à un programme	Pourcentage cumulatif des récidivistes	
	Participants	Groupe témoin
6 mois	6,12	12,64
1 an	10,85	21,77
2 ans	17,57	33,84
3 ans	22,32	41,72
4 ans	26,73	48,57
5 ans	29,86	53,16
6 ans	31,25	55,11
7 ans	32,20	57,41
8 ans	32,24	59,18

Le tableau 1 montre bien que le taux de récidive est de façon constante bien inférieur pour les personnes ayant suivi un programme jusqu'au bout. Ceux-ci sont moitié moins susceptibles de récidiver que les membres du groupe témoin, ce qui témoigne du degré de l'incidence.

- Après six mois, 12,64 % des membres du groupe témoin ont été condamnés pour au moins un autre acte criminel, par rapport à 6,12 % pour les participants à un programme de la SJA.

³⁵ Ces différences s'expliquent peut-être par de la partialité lors de la sélection (c'est-à-dire que les caractéristiques d'un délinquant peuvent influencer sur l'acceptation à un programme de la SJA ou la décision d'en suivre un ou encore le refus d'y participer).

- Après quatre ans, 48,57 % des membres du groupe témoin ont récidivé, par rapport à seulement 26,73 % des participants à un programme de la SJA.
- Après huit ans, 59,18 % des membres du groupe témoin ont récidivé, par rapport à 32,42 % des participants à un programme de la SJA.

L'incidence des programmes de la SJA sur la probabilité de récidive est particulièrement net pendant les années qui suivent immédiatement les programmes, mais les effets cumulatifs, même après huit années, semblent se maintenir.

L'incidence bénéfique de la SJA est constamment évidente dans tous ses programmes qui ont été étudiés. S'ils sont étudiés séparément, les constatations reprennent en général celles de l'échantillon total et indiquent que le risque de récidive est réduit chez les participants à un programme, par rapport aux membres du groupe témoin.