



Évaluation du Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones

Rapport final

Mars 2023

Direction de l'évaluation
Secteur d'audit interne et d'évaluation

REMERCIEMENTS

Le dirigeante principale par intérim de l'audit et de l'évaluation souhaite remercier le Groupe de travail sur l'évaluation, l'équipe de l'évaluation et les personnes qui ont fourni des réflexions et des commentaires dans le cadre de la présente évaluation. Les participants à l'évaluation comprenaient des employés du ministère de la Justice du Canada, des représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux, des organismes de prestation de services du Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones, des conseillers parajudiciaires autochtones, des membres du personnel judiciaire, et des clients du Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones.

ACRONYMES

| | |
|-----------|---|
| 2ELGBTQI+ | Acronyme utilisé par le gouvernement du Canada pour désigner la communauté canadienne, 2E: au tout début, reconnaît les personnes deux esprits comme les premières parmi les communautés 2ELGBTQI+; L: Lesbienne; G: Gai; B: Bisexuel; T: Transgenre, Q: Queer, I: Intersexuel, +: comprend les personnes qui indiquent leur appartenance à divers groupes sexuels et de genre et emploient d'autres terminologies. |
| ACS+ | Analyse comparative entre les sexes plus |
| APA | Assistance parajudiciaire aux Autochtones |
| ENFFADA | Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées |
| FPT | Fédéral, provincial et territorial |
| GTT | Groupe de travail tripartite |
| OPS | Organisme de prestation des services |
| PJA | Programme de justice autochtone |
| SCC | Service correctionnel du Canada |
| TSAF | Trouble du spectre de l'alcoolisation foétale |

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| RÉSUMÉ | i |
| 1 INTRODUCTION | 1 |
| 1.1 Objet de l'évaluation | 1 |
| 1.2 Portée de l'évaluation | 1 |
| 2 PROFIL DU PROGRAMME | 1 |
| 2.1 Description du Programme | 1 |
| 2.2 Ressources | 4 |
| 3 MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION | 4 |
| 3.1 Examen de la documentation et des données | 4 |
| 3.2 Entrevues avec des informateurs clés | 5 |
| 3.3 Sondages auprès des conseillers parajudiciaires et des membres du personnel judiciaire . | 5 |
| 3.4 Sondage auprès des clients | 5 |
| 3.5 Études de cas | 6 |
| 3.6 Limites de l'évaluation | 6 |
| 4 CONSTATATIONS | 7 |
| 4.1 Pertinence | 7 |
| 4.2 Efficacité | 11 |
| 4.3 Conception et prestation du Programme | 23 |
| 4.4 Efficacité | 33 |
| 5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS | 35 |
| 5.1 Conclusions | 35 |
| 5.2 Recommandations | 37 |
| ANNEXE A : PROBLÈMES ET QUESTIONS D'ÉVALUATION | 39 |
| ANNEXE B : MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION | 40 |

Liste des Figures

| | |
|---|----|
| Figure 1 : Pourcentage des admissions d'adultes en détention dans les services correctionnels par rapport au pourcentage de la population du Canada selon l'identité autochtone, exercice financier 2020-2021 | 8 |
| Figure 2 : Types de renseignements, services et programmes culturellement adaptés fournis par les conseillers parajudiciaires au tribunal pénal..... | 13 |
| Figure 3 : Renseignements, services et programmes culturellement adaptés fournis par les conseillers parajudiciaires au tribunal de la famille | 14 |
| Figure 4 : Satisfaction des clients du Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones à l'égard des renseignements fournis par les conseillers parajudiciaires..... | 16 |
| Figure 5 : Renseignements et conseils fournis par les conseillers parajudiciaires aux membres du personnel judiciaire..... | 17 |
| Figure 6 : Satisfaction à l'égard de l'information fournie par les conseillers parajudiciaires aux membres du personnel judiciaire..... | 17 |
| Figure 7 : Incidence sur l'utilisation des programmes de réadaptation et des peines non privatives de liberté | 19 |
| Figure 8 : Élaboration ou renforcement de partenariats avec des conseillers parajudiciaires | 20 |
| Figure 9 : Degré de satisfaction des clients à l'égard de l'information fournie par les conseillers parajudiciaires..... | 21 |

Liste des Tableaux

| | |
|---|----|
| Tableau 1 : Groupes d'intervenants du Programme APA | 2 |
| Tableau 2 : Ressources financières allouées au Programme de 2018-2019 à 2021-2022 (en millions) | 4 |
| Tableau 3 : Estimation du nombre annuel moyen de clients servis par le Programme APA par groupe de l'ACS+, de l'exercice financier 2016-2017 à l'exercice financier 2018-2019 | 27 |
| Tableau 4 : Estimation des économies annuelles réalisées par le Programme APA pour le système judiciaire | 34 |
| Tableau 5 : Informateurs clés par province et territoire et par type | 41 |
| Tableau 6 : Description des répondants au sondage | 42 |
| Tableau 7 : Répondants au sondage par province ou territoire et par type..... | 43 |
| Tableau 8 : Taux de réponse au sondage..... | 43 |
| Tableau 9 : Répondants au sondage auprès des clients par province ou territoire..... | 44 |
| Tableau 10 : Description des études de cas | 47 |

RÉSUMÉ

Introduction

Ce rapport présente les résultats d'une évaluation du Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones (APA) du ministère de la Justice du Canada. L'évaluation vise la période de 2018-2019 à 2021-2022, et elle porte sur des questions liées à la pertinence et au rendement, ainsi qu'à la conception et à la prestation.

Description du Programme

Établi en 1978, le Programme APA a pour objectif de contribuer à l'engagement du gouvernement fédéral à assurer un traitement juste, équitable et culturellement adapté aux personnes autochtones qui ont des démêlés avec le système de justice.

Les objectifs du Programme APA sont les suivants :

- Aider les Autochtones à comprendre leurs droits de parler en leur propre nom ou de faire appel aux services d'un avocat, et à mieux comprendre la nature des accusations portées contre eux, ainsi que la philosophie et le fonctionnement du système de justice.
- Sensibiliser les personnes s'occupant de l'administration du système de justice aux valeurs, aux coutumes, aux langues et aux conditions socio-économiques des Autochtones.
- Répondre aux problèmes causés par les barrières de communication entre les Autochtones et les personnes impliquées dans l'administration du système de justice.

Le soutien financier des provinces participantes est assuré par des accords de contribution et, dans les trois territoires, l'appui financier du gouvernement fédéral est offert dans le cadre d'ententes sur les services d'accès à la justice. Ces ententes intègrent le soutien fédéral à l'aide juridique en matière pénale et civile, à l'assistance parajudiciaire aux Autochtones et à la vulgarisation et à l'information juridiques.

Dans la plupart des provinces et des territoires, les services d'assistance parajudiciaire aux Autochtones sont assurés par des organismes de prestation de services (OPS) autochtones dans le cadre d'ententes conclues avec les gouvernements provinciaux ou territoriaux. Dans les Territoires du Nord-Ouest, les conseillers parajudiciaires sont en fait des employés du gouvernement territorial. Au Nunavut, les services parajudiciaires sont assurés par des cliniques d'aide juridique.

Le Programme APA est guidé par un Groupe de travail fédéral, provincial et territorial (FPT) ainsi que par un Groupe de travail tripartite (GTT); ils servent tous les deux de tribunes d'orientation pour le suivi permanent des enjeux intergouvernementaux entourant le Programme.

Constatations

Pertinence

Le Programme APA est toujours aussi essentiel, puisqu'il soutient l'engagement visant à remédier à la surreprésentation des Autochtones dans le système judiciaire. Les facteurs qui contribuent à cette surreprésentation sont multiples et systémiques, notamment des taux de pauvreté plus élevés, des milieux de vie défavorisés, du chômage et des désavantages disproportionnés en matière d'éducation

et de soins de santé. On considère que le Programme APA répond aux besoins des clients en les aidant à naviguer dans le système judiciaire et en leur fournissant des informations sur la façon d'accéder aux services judiciaires et extrajudiciaires. Le Programme est également clairement en phase avec plusieurs engagements fédéraux, notamment les efforts visant à faire progresser la réconciliation ainsi qu'à travailler en consultation et en coopération avec les peuples autochtones.

Efficacité

Le Programme APA aide les clients à recevoir un traitement juste, équitable et culturellement adapté en défendant leurs intérêts, en les sensibilisant davantage à leurs droits, à leurs obligations et aux ressources disponibles, et en leur donnant accès à des programmes culturellement adaptés dans leur collectivité. Les conseillers parajudiciaires aident également les clients à comprendre le système judiciaire, les procédures judiciaires et leur cas particulier. Presque tous les clients sondés dans le cadre de cette évaluation étaient satisfaits des services reçus de leur conseiller parajudiciaire.

Le Programme APA fournit de précieux renseignements et d'utiles conseils aux membres du personnel judiciaire. Les conseillers parajudiciaires fournissent de l'information sur l'aide juridique et les ressources communautaires mises à la disposition des clients, de l'information sur les programmes de justice réparatrice (c.-à-d. les peines non privatives de liberté), de même que de l'information sur les traditions culturelles et les besoins sociaux des clients. Les membres du personnel judiciaire interrogés étaient satisfaits de l'utilité de l'information qui leur a été fournie parce que celle-ci donnait un aperçu des obstacles auxquels font face les peuples autochtones, des programmes de justice alternative et d'autres ressources communautaires disponibles. Le Programme contribue à une augmentation de la prise en compte des valeurs culturelles autochtones dans le système judiciaire, puisque les conseillers parajudiciaires fournissent des renseignements sur la situation, les besoins et les valeurs culturelles des clients qui, à leur tour, orientent la détermination de la peine.

Les membres du personnel judiciaire s'entendent généralement pour dire que l'information fournie par les conseillers parajudiciaires est utile et précieuse; cependant, les données recueillies laissent entendre qu'il est toujours nécessaire de mieux faire connaître le rôle et la valeur des conseillers parajudiciaires au sein de ce groupe. L'évaluation a également permis de cerner certains facteurs qui pourraient limiter l'incidence que le Programme APA a sur les Autochtones qui ont des démêlés avec le système de justice et sur l'accès à des services culturellement adaptés. En voici des exemples :

- les divers degrés de compétence des conseillers parajudiciaires;
- la disponibilité limitée ou insuffisante des conseillers parajudiciaires dans certaines collectivités;
- les lacunes et les problèmes de disponibilité concernant l'aiguillage vers des programmes de réadaptation et des peines non privatives de liberté.

Conception et prestation du Programme

La demande de services parajudiciaires a augmenté depuis la dernière évaluation. Bien que le nombre de clients du Programme APA ait été stable, le nombre de services par client a augmenté au cours des cinq dernières années. Cette augmentation se reflète dans l'expansion et l'évolution continues des services fournis par les conseillers parajudiciaires. La pandémie de COVID-19 a entraîné des demandes supplémentaires pour les conseillers parajudiciaires en raison d'une réduction de l'accès des clients aux services, d'une augmentation de la complexité et de la gravité des besoins des clients, et d'un rôle élargi pour répondre aux besoins urgents des communautés autochtones aux prises avec

la pandémie. De nouveaux obstacles à l'accès ont été créés à mesure que les services sont passés à un modèle de prestation virtuelle et que les clients de même que les conseillers parajudiciaires ont fait face à des obstacles technologiques, en particulier dans les collectivités nordiques, rurales et éloignées.

Parmi les autres changements survenus au cours des cinq dernières années, citons une augmentation des services aux personnes autochtones qui ont des démêlés avec les systèmes de justice familiale ou de protection de l'enfance, et un renforcement du rôle de défenseur des programmes de justice réparatrice et de mesures de soutien plus holistiques. Parmi les principaux défis qui ont eu un effet sur la prestation des services du Programme, citons : un nombre insuffisant de conseillers parajudiciaires et un taux de rotation élevé de ceux-ci, un manque de formation continue et améliorée pour les conseillers parajudiciaires, ainsi qu'un manque de soutiens en matière de santé mentale et par les pairs qui leur sont destinés.

L'ACS+ a été prise en compte dans la planification et l'exécution du Programme APA. Certains groupes de clients autochtones ont besoin de types de soutien supplémentaires, et les conseillers parajudiciaires ont indiqué qu'ils ont adapté leurs services à divers groupes afin de les aider à obtenir un traitement équitable dans le système de justice. Les groupes les plus fréquemment désignés comme devant obtenir un soutien supplémentaire de la part des conseillers parajudiciaires sont les sans-abri, les femmes, les jeunes et les personnes 2ELGBTQI+¹.

Efficacité

On estime à environ 73 millions de dollars par an les économies réalisées par le système de justice pénale grâce aux activités des conseillers parajudiciaires, qui évitent aux clients de subir des arrestations évitables et de rester inutilement en détention. Pour prévenir des arrestations inutiles pour les clients et des coûts ultérieurs pour le système judiciaire, les conseillers parajudiciaires s'assurent que les clients se présentent au tribunal et qu'ils n'enfreignent pas les conditions de leur libération conditionnelle. Il convient de noter que l'analyse des économies estimées du système de justice présente des limites, puisqu'elle repose en grande partie sur les souvenirs et les opinions des conseillers parajudiciaires concernant le nombre et la nature des interactions avec les clients.

Recommandations

En fonction des résultats décrits dans ce rapport, les recommandations suivantes sont formulées :

Recommandation 1 : La Direction de la mise en œuvre des politiques, en collaboration avec le Groupe de travail tripartite, devrait examiner les moyens d'améliorer l'accès et la disponibilité de la formation pour les conseillers parajudiciaires.

Recommandation 2 : La Direction de la mise en œuvre des politiques, en collaboration avec les provinces, les territoires et les organismes de prestation de services, devrait trouver des moyens d'accroître la sensibilisation des membres du personnel judiciaire au rôle des conseillers parajudiciaires et à la valeur des services qu'ils offrent.

¹ Acronyme utilisé par le gouvernement du Canada pour désigner la communauté canadienne, 2E: au tout début, reconnaît les personnes deux esprits comme les premières parmi les communautés 2ELGBTQI+; L: Lesbienne; G: Gai; B: Bisexuel; T: Transgenre, Q: Queer, I: Intersexuel, +: comprend les personnes qui indiquent leur appartenance à divers groupes sexuels et de genre et emploient d'autres terminologies.

Recommandation 3 : La Direction de la mise en œuvre des politiques, en collaboration avec le Groupe de travail tripartite, devrait explorer des façons d'accroître le mieux-être et le soutien en santé mentale offerts aux conseillers parajudiciaires.

1 INTRODUCTION

1.1 Objet de l'évaluation

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation du Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones (APA). L'évaluation a été menée conformément à la *Politique sur les résultats* de 2016 du Conseil du Trésor, qui exige que les ministères mesurent et évaluent le rendement, et qu'ils utilisent l'information obtenue pour gérer et améliorer les programmes, les politiques et les services. L'évaluation a été entreprise par la Direction de l'évaluation du ministère de la Justice du Canada (ministère de la Justice), conformément au *Plan d'audit et d'évaluation interne* du ministère de la Justice.

1.2 Portée de l'évaluation

L'évaluation du Programme APA avait une portée nationale, et elle visait quatre exercices financiers de 2018-2019 à 2021-2022. Le Programme a été évalué à quatre reprises, et plus récemment en 2018. Sur le plan de la pertinence, les évaluations précédentes ont confirmé l'harmonisation du Programme avec les priorités du gouvernement et du Ministère. De plus, l'évaluation a permis de conclure à la nécessité de poursuivre le Programme dans le cadre des efforts visant à remédier à la surreprésentation des Autochtones dans le système judiciaire. En s'appuyant sur les évaluations précédentes, on a examiné, dans le cadre de l'évaluation de la pertinence, dans quelle mesure le Programme est conforme aux efforts du gouvernement fédéral visant à renouveler sa relation avec les peuples autochtones, à travailler en consultation et en coopération avec eux, et à faire progresser le processus de réconciliation.

Bien que des efforts aient été déployés pour évaluer la mise en œuvre précoce de la rédaction de rapports de type Gladue et des services du tribunal de la famille, l'évaluation s'est principalement concentrée sur la détermination de l'efficacité des services des conseillers parajudiciaires dans la réalisation des résultats escomptés. L'évaluation comprenait également une estimation de la mesure selon laquelle l'Analyse comparative entre les sexes Plus (ACS+) a été prise en compte dans la planification et l'exécution du Programme APA. Bien que ne faisant pas partie du champ d'application prévu à l'origine, le rapport comprend des constatations liées à sa conception et à son exécution qui ont eu une incidence sur le rendement. Enfin, l'évaluation de l'efficacité comprend une analyse coûts-avantages visant à estimer les économies que pourrait réaliser le système judiciaire.

La portée de l'évaluation a été déterminée à partir de l'examen des renseignements disponibles, ainsi que des consultations menées auprès des intervenants concernant les enjeux et les questions d'intérêt. Les travaux de l'évaluation ont été guidés par un Groupe de travail sur l'évaluation, composé de représentants clés du Programme APA du ministère de la Justice, de représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que d'organismes de prestation de services (OPS).

2 PROFIL DU PROGRAMME

2.1 Description du Programme

Établi en 1978, le Programme APA a pour objectif de contribuer à la réussite de l'engagement du gouvernement fédéral qui consiste à veiller à ce que les personnes autochtones qui sont aux prises avec le système de justice reçoivent un traitement juste, équitable et culturellement adapté (qu'il s'agisse d'accusés, de victimes, de témoins ou de membres de la famille).

Le Programme APA est offert par un réseau relativement petit d'environ 230 conseillers parajudiciaires² à temps plein et à temps partiel qui offrent des services à environ 450 collectivités³ dans tout le Canada, et qui veillent à ce que les Autochtones (leurs clients) reçoivent de l'information concernant leurs droits légaux et le processus judiciaire. Les conseillers parajudiciaires autochtones facilitent la communication entre leurs clients et le personnel de la justice, et les orientent vers les soutiens et les services communautaires qui répondent à leurs besoins. Ils fournissent également des renseignements généraux et contextuels essentiels à propos de l'accusé et ils sensibilisent les tribunaux aux mesures et options de rechange proposées dans la communauté autochtone.

Trois groupes d'intervenants participent au Programme APA.

Tableau 1 : Groupes d'intervenants du Programme APA

| Intervenants | Description |
|-------------------------------------|--|
| Clients | Les personnes autochtones ⁴ qui font l'objet d'une accusation, et celles qui ne le font pas et qui ont maille à partir avec le système de justice. |
| Représentants du système de justice | Les membres du personnel judiciaire (aide juridique, avocats de la défense, procureurs de la Couronne, greffiers et adjoints judiciaires), les magistrats (les juges et les juges de paix), les policiers, les agents de libération conditionnelle ou de probation, ainsi que les organismes responsables du transport ou de la détention de personnes autochtones qui comparaissent devant le tribunal. |
| Autres groupes d'intervenants | La collectivité autochtone, les organismes autochtones et les responsables des initiatives de justice communautaire, les organismes d'aiguillage, de même que les familles des personnes autochtones qui comparaissent devant le tribunal (accusés), des coaccusés, des victimes autochtones et des témoins autochtones. |

Dans le cadre du Programme APA, les conseillers parajudiciaires fournissent une gamme de services directement aux clients et accomplissent diverses autres activités qui mobilisent les groupes d'intervenants de l'APA, notamment :

- fournir des conseils et des renseignements non juridiques aux Autochtones accusés d'une infraction ainsi qu'aux membres de leur famille;
- aiguiller les Autochtones accusés d'une infraction vers les bonnes ressources juridiques au cours des étapes clés du processus de justice ;
- orienter les Autochtones accusés d'une infraction vers les ressources communautaires appropriées (p. ex. conseils en matière d'alcoolisme, de toxicomanie et de relations familiales de même que services éducatifs, de placement et de soins médicaux);
- prêter de l'assistance, le cas échéant, aux autres Autochtones touchés qui sont aux prises avec le processus de justice pénale;
- promouvoir des initiatives de justice communautaire pratiques;
- servir de lien entre les représentants de la justice pénale et les collectivités autochtones et leurs membres en offrant un service de liaison et en favorisant la communication et la compréhension entre les parties;

² NCCABC. 2021. Résilience et adaptabilité des Autochtones : Réponse du Programme national d'assistance parajudiciaire aux Autochtones au COVID-19.

³ Ministère de la Justice du Canada 2022. Aperçu du Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones. Consulté le 6 juillet 2022 à l'adresse <https://www.justice.gc.ca/fra/fin-fund/gouv-gov/apc-acp/index.html>.

⁴ Le Programme APA est proposé à toutes les personnes autochtones, peu importe leur âge, leur état civil ou leur lieu de résidence dans tout le Canada où ces services sont offerts. Les conseillers parajudiciaires peuvent également fournir des services aux personnes autochtones qui sont aux prises avec des affaires civiles et familiales.

- fournir des conseils et des informations non juridiques aux personnes autochtones qui ont des démêlés avec les systèmes de justice familiale et de la protection de l'enfance;
- aiguiller les Autochtones qui ont des démêlés avec les systèmes de justice familiale et de la protection de l'enfance vers les ressources juridiques et communautaires appropriées (p. ex., des conférences avec des groupes familiaux et d'autres processus réparateurs adaptés à la culture).

Le financement du ministère de la Justice aux provinces pour le Programme APA est accordé selon une formule de partage des coûts au moyen d'accords de contribution bilatéraux quinquennaux. Le financement fédéral disponible peut atteindre un maximum de 50 % du coût total admissible du programme provincial pour les services admissibles, et jusqu'au montant maximal fédéral théorique établi dans l'accord de contribution. Dans les territoires, le financement est assuré au moyen des « ententes sur les services d'accès à la justice », qui comprennent du financement sous forme de contribution pour de l'aide juridique en matière civile et pénale, de même que de la vulgarisation et de l'information juridiques. Il n'y a aucune exigence en matière de partage des coûts avec les territoires. Les ministères des provinces et des territoires sont responsables d'établir le cadre du Programme APA dans leur administration.

Dans leur région administrative, les ministères des provinces et des territoires sont responsables de l'exécution du Programme APA. Les structures de prestation du Programme diffèrent d'un bout à l'autre du Canada selon :

- *Les types d'organismes de prestation de services utilisés.* Les conseillers parajudiciaires sont des employés d'organismes de prestation de services (OPS) dans huit provinces et un territoire.
- *Le nombre d'organismes.* Dans quatre administrations, il y a un OPS pour l'ensemble de la province. Pour les autres régions, il y a quatre OPS ou plus.
- *Le type d'accord de financement.* Les provinces disposent d'accords de contribution bilatéraux, tandis que les territoires disposent d'ententes sur les services d'accès à la justice.

En 2021, huit provinces (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Québec, Nouvelle-Écosse et Île-du-Prince-Édouard) et trois territoires offraient des services d'assistance parajudiciaire aux Autochtones. L'Île-du-Prince-Édouard a lancé les services du Programme APA en avril 2021.

Le Programme APA est guidé par deux groupes de travail qui servent de tribunes d'orientation collaboratives pour la mise en œuvre et la surveillance continue des enjeux intergouvernementaux qui concernent le Programme, soit le Groupe de travail fédéral, provincial, territorial (FPT)⁵ et le Groupe de travail tripartite (GTT)⁶.

⁵ Le Groupe de travail FPT est composé de représentants fédéraux, provinciaux et territoriaux et il sert de ressource pour les questions liées au Programme APA de même qu'aux peuples autochtones dans le système de justice. Le Groupe de travail FPT fournit également des conseils sur les questions de partage des coûts du Programme APA, de même que sur les répercussions possibles des nouvelles lois et des changements stratégiques sur le Programme APA.

⁶ Le GTT est composé de représentants d'organismes fédéraux, provinciaux, territoriaux ainsi que d'organismes de prestation de services, et il a pour mandat de servir de ressource pour les services d'assistance parajudiciaire aux Autochtones. Le GTT élabore également des approches novatrices en matière de prestation de services, il effectue des recherches et il étudie le besoin en matière de services qui ne sont pas couverts par les accords de contribution.

2.2 Ressources

De l'exercice financier 2018-2019 à l'exercice financier 2020-2021, le ministère de la Justice a alloué en moyenne 10 millions de dollars par année au Programme APA. En 2021-2022, le Programme a reçu 14 millions de dollars supplémentaires sur cinq ans et 3,5 millions de dollars permanents pour soutenir le développement des rapports Gladue. De plus, en 2021-2022, le Programme a été élargi et un montant supplémentaire de 6,7 millions de dollars sur trois ans a été alloué pour soutenir la prestation de services adaptés à la culture des personnes autochtones qui ont des démêlés avec les systèmes de justice de la famille et de protection de l'enfance. Durant la période visée par l'évaluation, le ministère de la Justice a alloué environ 42, millions de dollars à l'initiative. La ventilation par exercice financier est présentée au tableau 2 ci-dessous :

Tableau 2 : Ressources financières allouées au Programme de 2018-2019 à 2021-2022

| Catégories | Exercice financier 2018-2019 | Exercice financier 2019-2020 | Exercice financier 2020-2021 | Exercice financier 2021-2022 | Total |
|------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|----------------------|
| Fonds opérationnels* | 336 500 \$ | 374 205 \$ | 375 587 \$ | 410 670 \$ | 1 496 962 \$ |
| Subventions et contributions | 10 161 073 \$ | 9 528 555 \$ | 9 500 000 \$ | 11 871 380 \$ | 41 061 008 \$ |
| Total | 10 497 573 \$ | 9 902 760 \$ | 9 875 587 \$ | 12 282 050 \$ | 42 557 970 \$ |

* Les fonds opérationnels comprennent les ressources relatives aux salaires et aux avantages sociaux des employés et au fonctionnement et à l'entretien.

Source : Données financières du ministère de la Justice

3 MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

L'évaluation a été guidée par une matrice d'évaluation (questions d'évaluation, indicateurs et sources de données) qui a été élaborée au cours de la phase de l'établissement de la portée et de la planification de l'évaluation. Elle comprenait plusieurs sources de données et utilisait les méthodes de collecte de données décrites ci-dessous. L'Annexe A contient une liste des questions d'évaluation, et l'Annexe B fournit une description plus détaillée de chaque méthodologie.

3.1 Examen de la documentation et des données

Environ 140 sources de données secondaires pertinentes pour le Programme APA ont été examinées. Les types de document suivants ont fait l'objet d'un examen :

- documents liés au mandat et aux priorités du Ministère, documents relatifs à la fondation et à la mise en œuvre du programme, documentation relative au Programme APA;
- information sur le rendement – données de mesure du rendement du Programme APA et données de recherche sur la COVID-19;
- information sur le budget financier.

3.2 Entrevues avec des informateurs clés

Au total, 33 entrevues téléphoniques ont été menées auprès d'intervenants représentant les groupes suivants :

- représentants des provinces et territoires (n=16);
- représentants du ministère de la Justice (n=4);
- représentants d'organismes de prestation de services (n=13).

Des entrevues ont été menées auprès d'un représentant de chaque province et territoire où le Programme APA était en œuvre au moment de l'évaluation.

3.3 Sondages auprès des conseillers parajudiciaires et des membres du personnel judiciaire

Des sondages ont été menés auprès de 82 conseillers parajudiciaires et de 94 membres du personnel judiciaire entre septembre et novembre 2022. Parmi les conseillers parajudiciaires interrogés, presque tous ont fourni des services au tribunal pénal (96 %) et la majorité a fourni des services au tribunal de la famille (67 %). Au moment du sondage, les conseillers parajudiciaires sondés provenaient de toutes les provinces et de tous les territoires disposant d'un Programme APA, à l'exception de la Colombie-Britannique et du Manitoba. Parmi les membres du personnel judiciaire interrogés, on compte des avocats de la Couronne (58 %), des juges (14 %), des agents de probation (13 %), des avocats de la défense (10 %) et des greffiers (3 %). Les membres du personnel judiciaire interrogés lors du sondage provenaient de toutes les provinces et de tous les territoires disposant d'un Programme APA, sauf le Québec et l'Île-du-Prince-Édouard.

3.4 Sondage auprès des clients

Des sondages ont été menés auprès de 482 clients du Programme APA entre août et décembre 2022. Le sondage auprès des clients a été mené avec l'aide des OPS qui mettent en œuvre le Programme APA partout au Canada. De nombreux OPS étaient confrontés à des contraintes de ressources, ce qui les empêchait de collecter des données auprès des clients du Programme APA et de traiter le sondage. Par conséquent, certaines administrations ne sont pas représentées dans les données du sondage auprès des clients. Sur les 525 sondages distribués, 482 clients de l'APA ont rempli le questionnaire de sondage, ce qui donne un taux de réponse de 92 %.

Les clients du Programme APA sondés étaient situés partout au Canada : au Québec (32 %), en Colombie-Britannique (30 %) et en Alberta (26 %), certains étant en Ontario (7 %), au Nunavut (4 %) et dans les Territoires du Nord-Ouest (1 %). Au total, 67 collectivités étaient représentées. En ce qui a trait à leur implication dans le système judiciaire, 85 % des clients étaient en cause dans le tribunal pénal, tandis que 15 % étaient en cause dans les affaires du tribunal de la famille. Pour une majorité de clients (61 %), c'était la première fois qu'ils recevaient les services du Programme APA.

Pour rendre compte des résultats du sondage auprès des clients, des conseillers parajudiciaires et des membres du personnel judiciaire, l'échelle suivante a été utilisée : quelques-uns = moins de 20 % des répondants; certains = de 25 à 49 % des répondants; la moitié = 50 % des répondants; la majorité = de 51 à 70 % des répondants; la plupart = de 71 à 90 % des répondants; et presque tous = plus de 90 % des répondants.

3.5 Études de cas

Trois études de cas ont été menées pour mettre en évidence et approfondir des renseignements dans trois domaines : 1) la valeur économique des conseillers parajudiciaires; 2) les récits sur les répercussions sur les clients; et 3) le rôle des conseillers parajudiciaires dans les affaires de justice familiale. La collecte de données pour chaque étude de cas comprenait les résultats des sondages et des entretiens, des entretiens supplémentaires portant sur chaque étude de cas, ainsi qu'un examen des documents et des dossiers pertinents du Programme, de même que des informations accessibles au public (p. ex., des sites Web).

3.6 Limites de l'évaluation

L'évaluation comportait certaines limites et contraintes méthodologiques qu'il convient de signaler.

- **Il a été difficile d'attribuer l'incidence du financement fédéral au Programme APA, étant donné que le Programme est à frais partagés et qu'il est mis en œuvre par les gouvernements provinciaux et territoriaux par le biais de diverses structures de prestation.** Le rôle du ministère de la Justice en ce qui concerne la prestation des services d'assistance parajudiciaire est limité puisque les structures de prestation et les ententes avec les OPS qui offrent des services d'APA relèvent des gouvernements provinciaux et territoriaux. Cette limite a été atténuée en mettant l'accent sur la pertinence, l'efficacité et l'efficacité des activités du Programme APA qui relèvent du ministère de la Justice.
- **Il existe un risque de partialité du répondant dans les données qualitatives.** L'évaluation repose sur des méthodologies qualitatives comme des entrevues avec des informateurs clés, des sondages et des études de cas. Ces méthodologies peuvent entraîner une partialité du répondant. Cette limite a été atténuée en comparant les réponses de différents groupes de répondants. De plus, on a demandé aux répondants de fournir des exemples pour mieux interpréter et contextualiser les réponses.
- **Il existe un manque de données sur le rendement.** Les données complètes sur le rendement du Programme APA n'étaient pas disponibles parce que certaines administrations n'ont pas présenté de données sur le rendement pour les exercices financiers 2018-2019 et 2019-2020, et l'information sur le rendement pour l'exercice financier 2021-2022 n'était pas encore disponible. Le manque de données sur le rendement a compliqué l'évaluation des changements dans la charge de travail des conseillers parajudiciaires. Afin d'atténuer cette limite, des renseignements qualitatifs ont été recueillis au sujet des changements de la charge de travail. De plus, certains renseignements recueillis en dehors de la période de l'évaluation (p. ex., les données sur le rendement pour l'exercice financier 2016-2017) ont été inclus à des fins de comparaison et pour fournir un contexte.
- **Il y a des limites à la mise en œuvre et à l'exhaustivité du sondage auprès des clients.** Les sondages ont été gérés par plusieurs OPS au Canada, et dans de nombreuses administrations, les contraintes de capacité organisationnelle ont limité le nombre de clients qui ont participé au sondage. Cette situation a créé un risque d'incohérence dans la manière dont le sondage auprès des clients a été administré ou dont les questions de l'enquête ont été interprétées. Pour atténuer ce risque, l'évaluation a fait preuve de prudence dans l'analyse des données du sondage auprès des clients et elle a procédé à une triangulation avec d'autres sources de données.

- **Peu d’entrevues ont été menées dans le cadre d’études de cas.** Les entrevues avec les représentants des OPS, les conseillers parajudiciaires et les clients constituaient la principale méthode de collecte de données pour les études de cas. Malgré de multiples tentatives visant à planifier des entrevues avec des personnes susceptibles d’être interrogées, un nombre très limité de personnes a accepté de participer à une entrevue. Pour l’étude de cas concernant le rôle des conseillers parajudiciaires dans les affaires de justice familiale, seulement deux entrevues ont été menées, et une seule a été menée pour l’étude de cas des récits sur les répercussions sur les clients. Par conséquent, peu de récits sur les répercussions sur les clients ont été recueillis, et peu de renseignements sur l’historique, le contexte et le rôle des services d’assistance parajudiciaire au tribunal de la famille ont été compilés. Ces études de cas n’ont donc pas produit l’information attendue.
- **L’analyse des économies de coûts pour le système de justice comporte des lacunes et des limites.** L’analyse des économies estimatives pour le système de justice attribuables au Programme APA doit être examinée avec prudence. L’analyse repose sur les souvenirs et les opinions des conseillers parajudiciaires sur la façon dont leurs interactions avec les clients ont contribué à réduire le nombre d’arrestations de clients et de clients en détention. Des sources de recherche externes ont été utilisées pour estimer la réduction des coûts pour le système de justice résultant des interventions des conseillers parajudiciaires, et on a supposé que ces coûts étaient exacts et généralisables à l’échelle du Canada. L’analyse ne comprend pas non plus de groupe de contrôle ni d’évaluation contrefactuelle (p. ex., des coûts qui auraient été engagés sans l’intervention du conseiller parajudiciaire).

4 CONSTATATIONS

4.1 Pertinence

4.1.1 Nécessité continue du Programme d’assistance parajudiciaire aux Autochtones

Ce Programme est toujours aussi essentiel, car les Autochtones continuent d’être surreprésentés dans le système de justice pénale. Les conseillers parajudiciaires jouent un rôle unique et important en aidant les Autochtones à s’y retrouver dans le système de justice.

Les Autochtones demeurent surreprésentés dans le système de justice pénale. Selon les données de Statistique Canada (Figure 1), les Autochtones représentaient 31 % du nombre total d’adultes admis dans les services correctionnels, alors qu’ils ne représentaient que 5 % de la population canadienne au cours de l’exercice financier 2020-2021⁷. Les données de Statistique Canada montrent que, bien que le nombre d’Autochtones admis en détention par année ait diminué, passant de 74 823 au cours de l’exercice financier 2016-2017 à 44 941 au cours de l’exercice financier 2020-2021, le pourcentage d’Autochtones adultes admis dans les services correctionnels est passé de 26 % au cours de

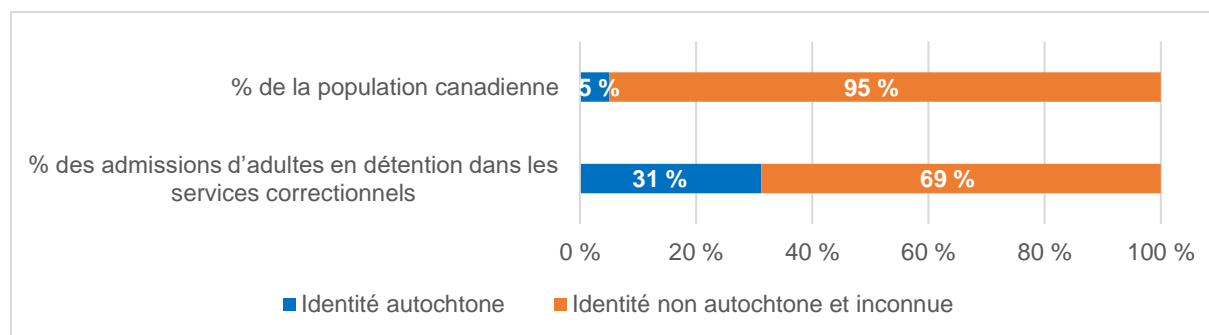
⁷ Statistique Canada. 2022. Admissions des adultes en détention aux programmes des services correctionnels selon l’identité autochtone (Tableau : 35-10-0016-01).

https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3510001601&request_locale=fr.

⁸ Statistique Canada. 2022. La population autochtone continue de croître et elle est beaucoup plus jeune que la population non autochtone, malgré un ralentissement de son rythme de croissance. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220921/dq220921a-fra.htm>.

l'exercice financier 2014-2015 à 31 % pour l'exercice financier 2020-2021⁹. Les taux de surreprésentation varient selon la province ou le territoire. Au cours de l'exercice financier 2020-2021, les deux provinces affichant la surreprésentation la plus élevée étaient le Manitoba (77 %) et la Saskatchewan (77 %) ¹⁰.

Figure 1 : Pourcentage des admissions d'adultes en détention dans les services correctionnels par rapport au pourcentage de la population du Canada selon l'identité autochtone, exercice financier 2020-2021



Source : Statistique Canada. 2022. Admissions des adultes en détention aux programmes des services correctionnels selon l'identité autochtone (Tableau : 35-10-0016-01).

https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3510001601&request_locale=fr.

Le taux de plaider de culpabilité est plus élevé chez les Autochtones, qui sont plus susceptibles d'être représentés en détention provisoire et de se voir refuser la liberté sous caution¹¹. Une étude sur les infractions liées à l'administration de la justice par les Autochtones en Alberta a révélé que les délinquants autochtones ont des antécédents criminels plus lourds et des taux de récidive plus élevés que les délinquants qui ne sont pas autochtones¹². Par ailleurs, une étude sur les nouveaux contacts avec le système judiciaire de la Saskatchewan a révélé que les Autochtones étaient considérablement plus susceptibles que les non-Autochtones de reprendre contact avec les policiers après un séjour en prison (80 % contre 57 %) ¹³. De plus, une étude menée par le Bureau de l'enquêteur correctionnel a révélé que les Autochtones sont surreprésentés dans les établissements de détention (par opposition à une supervision dans la collectivité), dans les établissements à sécurité maximale et dans les unités d'intervention structurée (« isolement »), de même que dans les cas de recours à la force, d'incidents d'automutilation, de tentatives de suicide ainsi que de suicides dans les établissements correctionnels¹⁴.

⁹ Statistique Canada. 2022. Admissions des adultes en détention aux programmes des services correctionnels selon l'identité autochtone (Tableau : 35-10-0016-01).

https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3510001601&request_locale=fr.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Bressan, A. et Coady, K. Division de la recherche et de la statistique du ministère de la Justice du Canada. 2017. Plaidoyers de culpabilité par des Autochtones au Canada.

¹² Alberta Justice and Attorney General & Solicitor General and Public Security. 2012. Aboriginal Administration of Justice Offenses Research Project: A study of Aboriginal Administration of Justice Offenses as they relate to community supervision provided by probation officers in Alberta.

¹³ Brennan, S., et Matarazzo, A. 2016. Les nouveaux contacts avec le système de justice de la Saskatchewan. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2016001/article/14633-fra.htm>.

¹⁴ Bureau de l'enquêteur correctionnel. 2022. Bureau de l'enquêteur correctionnel, Rapport annuel 2021-2022 : Dix ans depuis *Une question de spiritualité*. <https://www.oci-bec.gc.ca/cnt/rpt/annrpt/annrpt20212022-fra.aspx#s13>.

La documentation indique que divers facteurs contribuent à la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale, tant à titre de délinquants que de victimes¹⁵. Parmi les facteurs qui contribuent à cette surreprésentation, mentionnons les taux plus élevés de pauvreté, les milieux de vie pauvres, le chômage, le sous-emploi, les familles d'accueil, et les chances de réussite dans la vie en général¹⁶. Les informateurs clés ont également indiqué que les Autochtones continuent d'être surreprésentés dans le système de justice pénale en raison d'obstacles systémiques comme des désavantages disproportionnés en matière d'éducation, de soins de santé, de logement et de pauvreté.

La surreprésentation continue des personnes autochtones dans le système judiciaire et les défis auxquels elles font face contribuent à la demande continue pour les services offerts par les conseillers parajudiciaires. Les informateurs clés, les conseillers parajudiciaires et les membres du personnel judiciaire s'entendent pour dire que les conseillers parajudiciaires jouent un rôle unique et important. Les conseillers parajudiciaires aident les clients autochtones à mieux comprendre la complexité du processus judiciaire et le rôle des différents intervenants, et ils informent ceux-ci des mesures de soutien qui sont à leur disposition ainsi que des moyens d'y accéder. Ils aident les Autochtones à s'y retrouver dans le système de justice de diverses façons, notamment en remplissant des formulaires d'aide juridique, en les présentant à un avocat, et en leur fournissant de l'information et des conseils tout au long du processus judiciaire. Ils aident les clients à comprendre leurs droits, les questions qui leur sont posées et les décisions qui sont prises.

« Les conseillers parajudiciaires sont le principal point de contact pour les clients qui veulent se faire comprendre et ils représentent une source de confiance pour les clients. Les clients s'adressent aux conseillers parajudiciaires pour obtenir des informations sur lesquelles ils peuvent compter et pour pouvoir échanger des renseignements en toute sécurité. Ce rôle est unique par rapport à tout autre acteur du système de justice, y compris des avocats de la défense. Le rôle des conseillers parajudiciaires consiste à faire en sorte que les clients sachent qu'ils disposent d'une ressource de leur collectivité pour les aider. »

– Représentant de l'OPS

De plus, compte tenu de la complexité du système de justice et des procédures judiciaires et, pour certains, de leur méfiance à l'égard du système de justice, les clients autochtones qui comparaissent devant le tribunal peuvent se sentir intimidés ou anxieux, et la présence et l'aide des conseillers parajudiciaires sont également utiles à cet égard. Des obstacles comme ceux de la langue peuvent également pousser les clients autochtones à prendre des décisions ou à accepter des mesures qu'ils ne comprennent pas. Les Autochtones ont besoin de quelqu'un qui les défend au tribunal et qui assure un suivi entre les comparutions.

4.1.2 Cohérence avec les engagements du gouvernement du Canada

Le Programme APA est cohérent avec les efforts déployés par le gouvernement du Canada pour travailler en consultation et en collaboration avec les peuples autochtones, et pour faire progresser le processus de réconciliation.

Le gouvernement fédéral s'est engagé à renouveler sa relation avec les peuples autochtones, à travailler en consultation et en coopération avec eux, et à faire progresser le processus de réconciliation en élaborant et en mettant en œuvre des plans d'action, des stratégies et des lois connexes. Le Programme APA est conforme aux engagements fédéraux les plus importants à cet

¹⁵ Charbel Saghbini, Angela Bressan et Lysiane Paquin-Marseille, Représentation des Autochtones devant le tribunal pénal au Canada : Étude fondée sur l'indice de taux relatif, ministère de la Justice du Canada, 2021

¹⁶ Dickson, J. et Stewart, M. 2021. Risk, rights and deservedness: Navigating the tensions of Gladue, Fetal Alcohol Spectrum Disorder and settler colonialism in Canadian courts.

égard. Des exemples précis de la façon dont le Programme APA s'harmonise avec les engagements fédéraux sont indiqués ci-dessous.

Principes de l'arrêt Gladue. Les « principes de l'arrêt Gladue » sont tirés d'une décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Gladue*. Ces principes affirment que la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale est un problème grave et complexe qui prend racine dans la discrimination systémique et l'histoire du colonialisme, et que la déjudiciarisation avant et après la mise en accusation, les mesures de rechange et d'autres mesures communautaires devraient être envisagées pour les Autochtones qui ont des démêlés avec la justice, y compris des processus de justice réparatrice et traditionnelle autochtones adaptés sur le plan culturel¹⁷. Au cours de la période d'évaluation, du financement a été accordé aux projets réalisés dans le cadre du Programme APA pour aider les organisations à entreprendre des recherches et des projets liés à l'arrêt Gladue, ainsi qu'une formation à la rédaction de rapports de type Gladue.

Appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation. Réalisée entre 2007 et 2015, la Commission de vérité et réconciliation a produit un rapport final contenant 94 appels à l'action visant à favoriser la réconciliation entre les Canadiens et les peuples autochtones. Parmi les exemples d'harmonisation entre le Programme APA et les appels à l'action, mentionnons l'Appel à l'action 27 qui vise à assurer que les avocats reçoivent une formation en matière de compétence culturelle et de droits des Autochtones, et les Appels à l'action 30 et 38, qui visent à réduire la surreprésentation en recourant à des programmes de justice réparatrice¹⁸.

Appels à la justice de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (FFADA). En 2021, le gouvernement du Canada a lancé une voie fédérale en guise de réponse à ce rapport d'appels à la justice dans le cadre d'un plan d'action visant à mettre fin à la tragédie des disparitions et des meurtres de femmes, de filles et de personnes 2ELGBTQI+ autochtones. Une partie de ce plan d'action consiste à investir dans des programmes de justice¹⁹. Dans une récente mise à jour concernant la voie fédérale, il a été signalé que le Programme APA avait été élargi afin de mieux soutenir les familles autochtones qui naviguent dans le système de justice canadien²⁰. Un autre exemple de l'harmonisation du Programme APA est l'Appel à la justice 5.11, qui exhorte tous les paliers de gouvernement à élargir les programmes de justice réparatrice et les tribunaux des peuples autochtones. L'une des principales activités des conseillers parajudiciaires consiste à aiguiller leurs clients vers ces types de services.

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. En juin 2021, la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* a reçu la sanction royale; elle fournit une feuille de route au gouvernement du Canada et aux peuples autochtones pour qu'ils travaillent ensemble à la mise en œuvre de la Déclaration en se fondant sur la réconciliation, la guérison et des relations de coopération durables²¹. L'objectif du Programme APA, qui consiste à offrir aux Autochtones un traitement juste, équitable et adapté à leur culture, est conforme à l'article 40 de

¹⁷ Gouvernement du Canada. 2022. Changement systémique s'appuyant sur les principes de l'arrêt Gladue visant pour remédier à la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale. <https://www.justice.gc.ca/fra/fina-fund/accueil-home.html#s1>.

¹⁸ Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada 2022. Commission de vérité et réconciliation du Canada. <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1450124405592/1529106060525#chp2>.

¹⁹ Gouvernement du Canada. 2022. La voie fédérale. <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1617731561423/1617731691291>.

²⁰ Gouvernement du Canada. 2022. Rapport d'avancement annuel 2021-2022 sur la Voie fédérale : Sommaire. <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1654106027477/1654106059774#cp7>

²¹ Ministère de la Justice du Canada. 2022. Mise en place de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* <https://www.justice.gc.ca/fra/declaration/index.html>

la Déclaration des Nations Unies, qui énonce que : « *Les peuples autochtones ont le droit d'avoir accès à des procédures justes et équitables pour le règlement des conflits et des différends avec les États ou d'autres parties et à une décision rapide en la matière...* ». Le Programme APA est aussi conforme à l'article 13, qui énonce que : « *Les États prennent des mesures efficaces pour protéger ce droit et faire en sorte que les peuples autochtones puissent comprendre et être compris dans les procédures politiques, juridiques et administratives, en fournissant, si nécessaire, des services d'interprétation ou d'autres moyens appropriés* »²².

4.2 Efficacité

4.2.1 Communication d'informations et fourniture de services ainsi que de programmes adaptés sur le plan culturel

Les conseillers parajudiciaires fournissent aux Autochtones des renseignements culturellement adaptés qui les aident à s'y retrouver dans le système de justice pénale. Bien que le nombre de clients servis par le Programme APA soit demeuré stable au cours des cinq dernières années, le nombre de services par client a augmenté depuis la dernière évaluation en 2018.

Le Programme APA a servi en moyenne 67 201 clients par année de l'exercice financier 2016-2017 à l'exercice financier 2019-2020, ce qui correspond à la moyenne annuelle de 68 115 clients servis de l'exercice financier 2014-2015 à l'exercice financier 2015-2016²³²⁴. Le nombre de clients servis au cours de l'exercice financier 2020-2021 a légèrement diminué, peut-être en raison de la pandémie; toutefois, les données provinciales et territoriales n'étaient pas toutes disponibles au moment de l'évaluation.

Selon les données provenant de dix administrations provinciales et territoriales, le Programme APA a servi chaque année une moyenne de 48 405 clients (60 % hommes, 30 % femmes, 9% jeunes, et 1 % autres) ayant fait l'objet d'une accusation entre l'exercice financier 2016-2017 et l'exercice financier 2019-2020. Au cours de cette période, la plus forte proportion de ces clients se trouvaient en Ontario (23 %), puis en Alberta (21 %) et au Manitoba (15 %). Les clients autochtones qui ne font pas l'objet d'une accusation représentent un plus petit nombre de l'ensemble de la clientèle, avec une moyenne de 15 504 clients servis annuellement de l'exercice financier 2016-2017 à l'exercice financier 2019-2020²⁵. La plus forte proportion de clients qui ne font pas l'objet d'une accusation qui a été servie se trouvait en Alberta (36 %), au Manitoba (28 %) et en Nouvelle-Écosse (12 %).

Le nombre de services du Programme APA par client a augmenté par rapport à la dernière période d'évaluation. Le ratio annuel moyen des services par client est passé de 1,9 pour la période de l'exercice financier 2014-2015 à l'exercice financier 2015-2016, à 2,3 pour chaque client de l'exercice financier 2016-2017 à l'exercice financier 2019-2020. Comme il est décrit plus loin dans le rapport, cette augmentation est attribuable à plusieurs facteurs, notamment un rôle élargi pour répondre aux besoins urgents des communautés autochtones aux prises avec la pandémie, une augmentation des services aux Autochtones qui ont des démêlés avec le système de justice familiale ou de protection

²² Nations Unies. 2007. *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

http://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_F_web.pdf.

²³ Ministère de la Justice du Canada. 2018. Évaluation du Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones.

<https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/pm-cp/eval/rap-rep/2018/papa-icp/index.html>.

²⁴ Ministère de la Justice du Canada. Données de mesure du rendement du Programme APA. De 2016-2017 à 2018-2019.

²⁵ Les lacunes dans les données de performance n'ont pas permis d'obtenir une ventilation par groupe pour les clients autochtones n'ayant pas fait l'objet d'une accusation.

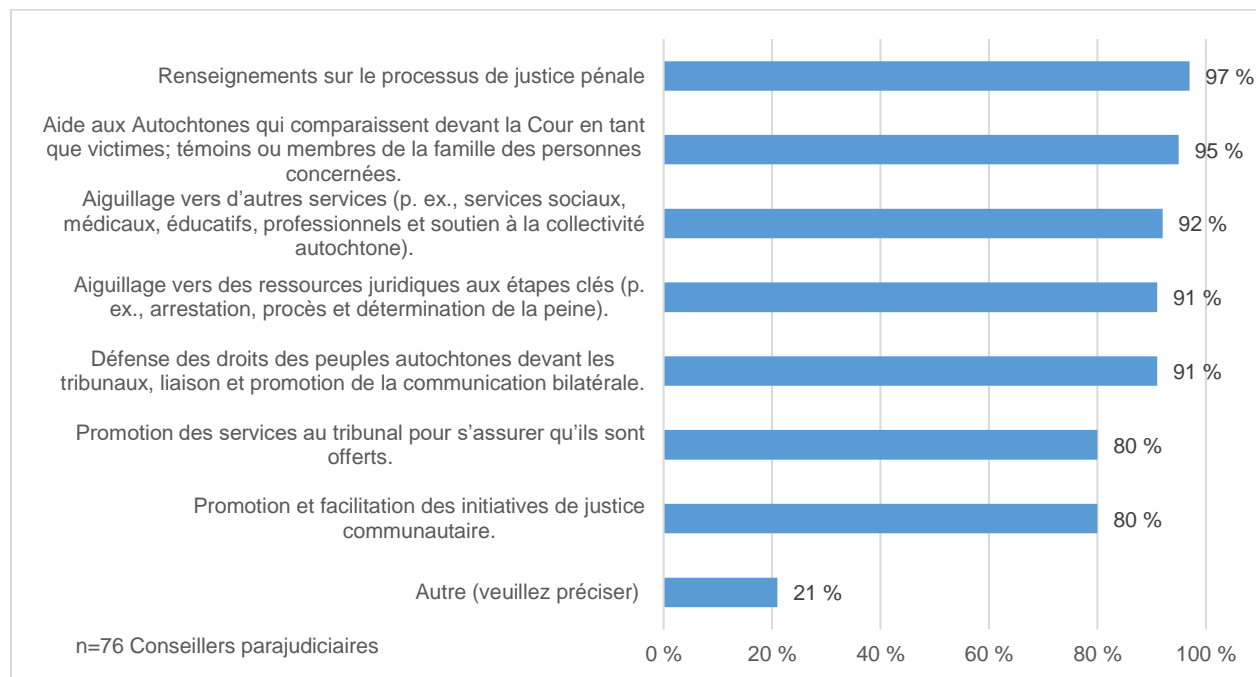
de l'enfance, et une plus grande participation à la promotion de programmes de justice réparatrice et de mesures de soutien plus holistiques.

Les conseillers parajudiciaires fournissent une vaste gamme de services judiciaires et extrajudiciaires dont les clients peuvent avoir besoin. Parmi les exemples de services judiciaires offerts, citons l'aide apportée aux clients pour qu'ils comparaissent devant le tribunal, la fourniture d'informations sur les procédures juridiques pertinentes pour les clients, et la communication d'informations au tribunal sur les ressources communautaires disponibles et les options de condamnation. Les services extrajudiciaires comprennent l'admission des clients, la préparation des causes, ainsi que la prestation de services de counselling non thérapeutique et de soutien affectif. Les données sur le rendement montrent que le Programme APA a fourni une moyenne annuelle de 151 324 services, dont 70 829 services judiciaires et 80 495 services extrajudiciaires de l'exercice financier 2016-2017 à l'exercice financier 2019-2020.

Les conseillers parajudiciaires ont joué un rôle clé en fournissant des informations culturellement adaptées pour aider les Autochtones à s'y retrouver dans le système de justice et en les aiguillant vers des services adaptés à leur culture. Comme l'indique la Figure 2, les types d'information, de services et de programmes fournis par le tribunal pénal les plus fréquemment mentionnés par les conseillers parajudiciaires sondés sont les suivants : renseignements sur le processus de justice pénale; aide aux Autochtones qui comparaissent devant le tribunal en tant que victimes, témoins ou membres de la famille; aiguillage vers d'autres services (p. ex., services sociaux, médicaux, d'éducation, d'emploi et de soutien communautaire autochtone); et aiguillage vers des ressources juridiques à des étapes clés (p. ex., arrestation, procès et détermination de la peine). Parmi les autres services que les conseillers parajudiciaires proposent souvent aux clients, mentionnons la défense des droits des Autochtones devant les tribunaux ainsi que la promotion et la facilitation d'initiatives de justice communautaire. Ces services sont comparables aux services les plus fréquemment fournis par les conseillers parajudiciaires, comme l'indique l'évaluation de 2018.

« Je fais des renvois à des programmes judiciaires, comme des mesures de rechange et de déjudiciarisation en santé mentale, ainsi qu'à des programmes communautaires d'atténuation des peines, comme les programmes de lutte contre la violence familiale, les programmes de traitement, de counselling de même que les programmes autochtones. Mon rôle consiste à présenter ces facteurs au tribunal et à assurer la coordination avec le procureur de la Couronne pour veiller à ce qu'ils soient correctement consignés au dossier. J'explique également ces rôles et facteurs aux membres de la famille qui ne sont pas familiers avec le processus juridique. En participant à des activités communautaires, à des groupes d'experts et à des programmes de bénévolat, je m'efforce de sensibiliser les collectivités au processus et aux services juridiques que nous pouvons offrir. Je siège également à des comités de jeunes qui offrent des services de rechange et qui orientent ceux-ci vers des programmes et des ressources communautaires dans le but de leur éviter d'avoir un casier judiciaire. »
– Conseiller parajudiciaire

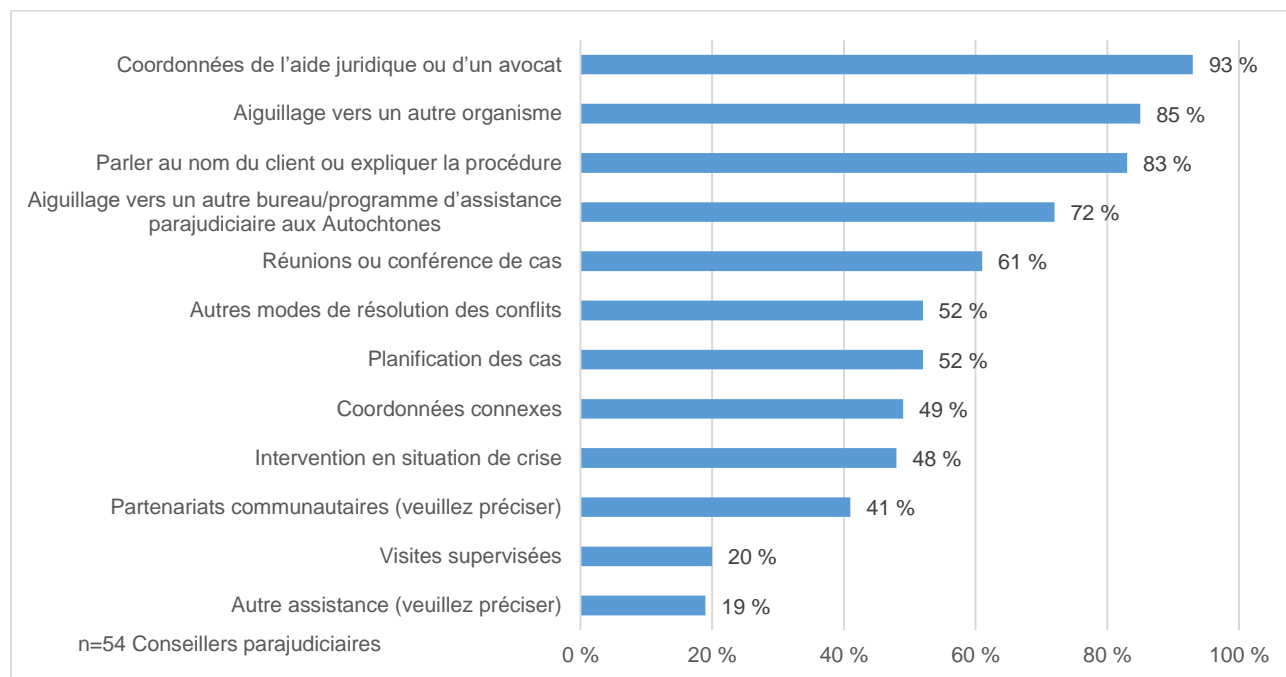
Figure 2 : Types de renseignements, services et programmes culturellement adaptés fournis par les conseillers parajudiciaires au tribunal pénal



Remarque : La catégorie « Autre » comprenait la sensibilisation des collectivités, l'éducation sur les traumatismes historiques (p. ex., rapports de type Gladue, renseignements sur le contexte historique, etc.), d'autres aiguillages, de même que la liaison avec les représentants des tribunaux en ce qui concerne les plans de libération, le droit de la famille et les questions de droit civil.

Les conseillers parajudiciaires qui assurent des services dans les tribunaux de la famille communiquaient le plus souvent les coordonnées de l'aide juridique ou d'un avocat, renvoyaient à d'autres organismes, parlaient au nom de leurs clients ou leur expliquaient une procédure (voir Figure 3).

Figure 3 : Renseignements, services et programmes culturellement adaptés fournis par les conseillers parajudiciaires au tribunal de la famille



Remarque : La catégorie « Autre » comprenait l'aiguillage vers des programmes appropriés, des demandes auprès des tribunaux en vue de recourir à des services de soutien en médiation, en garde d'enfants et en soutien parental, de même que du soutien émotionnel et des services de transport vers les réunions.

La majorité des conseillers parajudiciaires ont également indiqué qu'ils ont offert des aiguillages vers d'autres modes de résolution de conflits. Un de ces autres modes de résolution de conflits est le règlement extrajudiciaire des différends, qui permet de parvenir à un règlement définitif des affaires de droit de la famille moins complexes. Il est dirigé par un juge avec la participation des parties en cause.

« J'aide au règlement judiciaire des différends lorsque l'autre partie a recours à un avocat. Si les deux parties se représentent elles-mêmes, je n'y assiste pas, elles n'ont peut-être pas besoin de mon soutien. Le juge qui joue le rôle de médiateur dans leur conversation sait ce qu'il fait. Il est incroyable. Il veut simplement entendre l'information directement des parties et déterminer si ceux-ci peuvent régler leur différend sans avoir à subir un procès. »
 – Conseiller parajudiciaire en matière de famille

Les conseillers parajudiciaires connaissent la culture, la langue et l'histoire des collectivités qu'ils servent, ce qui les aide à établir une relation de confiance avec leurs clients et à comprendre le contexte de leur implication dans le système de justice. Ils sont également en mesure de tirer parti des relations qu'ils entretiennent avec les ressources et les programmes de la collectivité afin de servir les clients. Parmi les ressources et les programmes qui peuvent être offerts dans la collectivité, mentionnons les programmes qui portent sur les traumatismes intergénérationnels, les cérémonies de guérison (p. ex., purification par la fumée), les programmes de sanctions extrajudiciaires, les programmes de justice réparatrice, les programmes de médiation, ainsi que les programmes en matière de toxicomanie et de santé mentale.

4.2.2 Sensibilisation du client à ses droits, à ses obligations et aux ressources disponibles

À la suite de leur interaction avec les conseillers parajudiciaires, les clients du Programme APA sont plus conscients de leurs droits, de leurs obligations et des possibilités d'accès aux ressources disponibles. Les informations qu'ils reçoivent sont utiles pour les aider à comprendre le processus judiciaire, leur cas en particulier ainsi que les procédures judiciaires.

L'évaluation a permis de constater que le Programme APA a aidé les Autochtones à être plus conscients de leur droit de parler en leur propre nom ou de demander un avocat-conseil. L'information fournie par les conseillers parajudiciaires a également aidé les clients à mieux comprendre la nature de leurs accusations et le fonctionnement du système de justice. Les clients du Programme APA sondés ont indiqué qu'ils recevaient le plus souvent de l'information des conseillers parajudiciaires sur le processus judiciaire, la préparation à la comparution, la façon de trouver un avocat, la façon de demander de l'aide juridique, et une explication de leurs accusations.

La plupart des clients du Programme APA sondés ont indiqué que l'information qu'ils ont reçue des conseillers parajudiciaires les a aidés à mieux connaître leurs droits, leurs obligations et les possibilités d'accès aux ressources disponibles. Les clients ont également indiqué que l'information qui leur était fournie par un conseiller parajudiciaire les aidait le plus souvent :

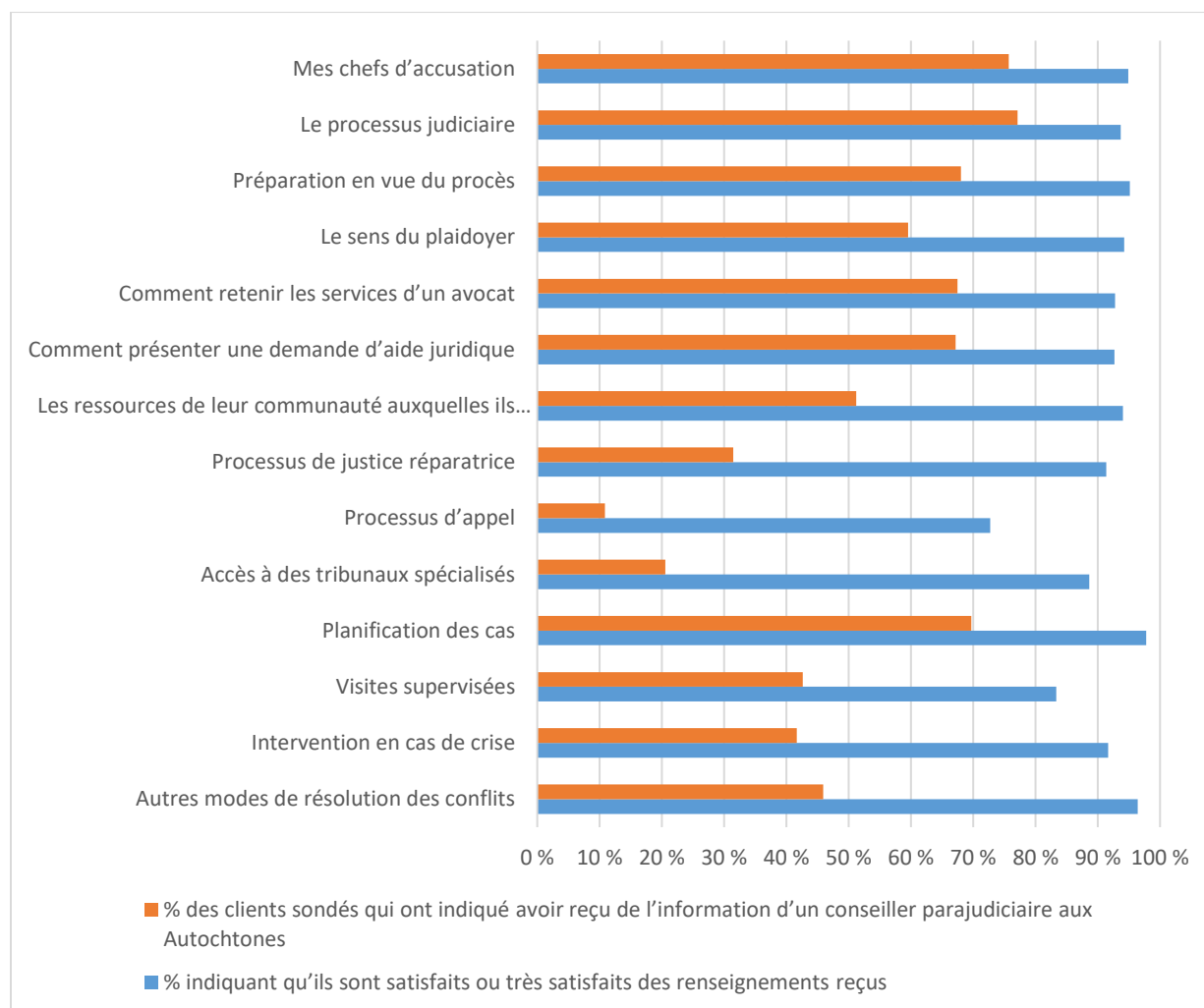
- à comprendre le processus judiciaire (89 %);
- à comprendre le sens du plaidoyer (89 %);
- à comprendre comment réorienter leur dossier du tribunal pénal vers des processus de justice réparatrice, de déjudiciarisation, des programmes de justice communautaire, ou des processus de justice alternative (87 %).

Les clients ont également mentionné à plusieurs reprises que les renseignements qui leur ont été fournis par un conseiller parajudiciaire les ont aidés :

- à trouver un avocat (aide juridique) pour gérer leur dossier (81 %);
- à établir des liens avec les ressources communautaires (p. ex., services de toxicomanie, de santé mentale, de logement, d'emploi, de formation, etc.) (78 %);
- à accéder à un tribunal spécialisé (p. ex., tribunal des Premières Nations, tribunal Gladue, tribunal communautaire, tribunal de traitement de la toxicomanie, tribunal du mieux-être, tribunal de la santé mentale) (75 %).

Comme l'indique la Figure 4, les clients du Programme APA ont souvent affirmé qu'ils étaient très satisfaits de l'information reçue de leur conseiller parajudiciaire. Ces réponses sont comparables à celles qui ont été rapportées dans l'évaluation de 2018.

Figure 4 : Satisfaction des clients du Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones à l'égard des renseignements fournis par les conseillers parajudiciaires



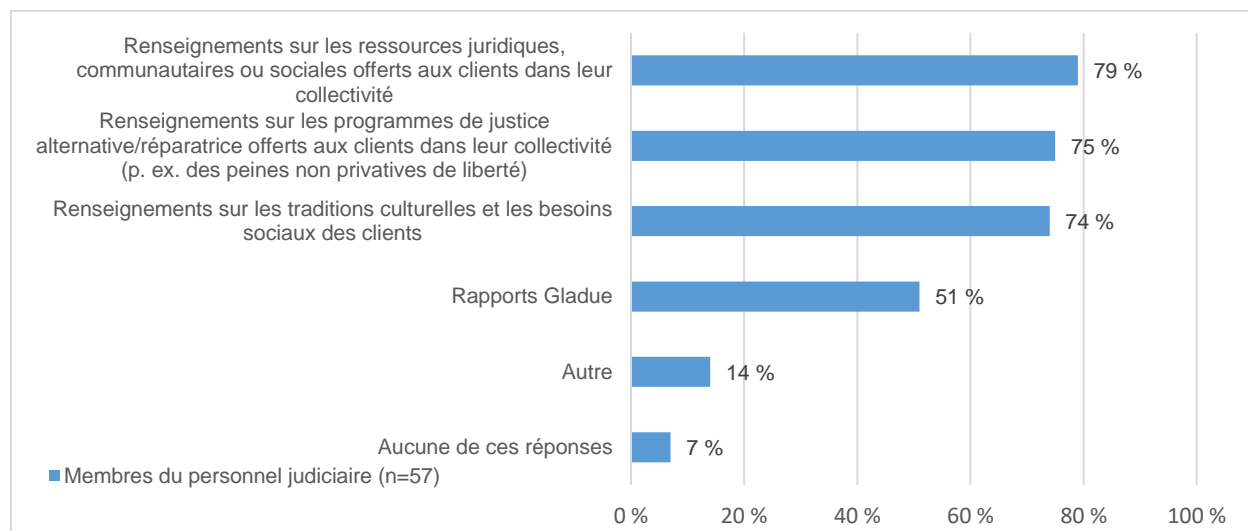
4.2.3 Communication de renseignements et de conseils aux membres du personnel judiciaire

Comme elle donne un aperçu des obstacles auxquels font face les clients, des programmes de justice alternative/réparatrice ainsi que d'autres ressources communautaires qui sont disponibles, les membres du personnel judiciaire sont généralement satisfaits de l'utilité de l'information qui leur est fournie par les conseillers parajudiciaires.

Les conseillers parajudiciaires (86 %) et les membres du personnel judiciaire (79 %) ont le plus souvent indiqué que les conseillers parajudiciaires fournissaient aux tribunaux de l'information sur les ressources juridiques et communautaires/sociales offertes aux clients, sur les programmes de justice alternative/réparatrice proposés aux clients dans leur collectivité (c.-à-d. des peines non privatives de liberté), sur les traditions culturelles de même que sur les besoins sociaux des clients (Figure 5). Les conseillers parajudiciaires ont également fourni des renseignements sur la famille du client, le traumatisme historique subi, et la façon dont ces facteurs sont liés à leur implication dans le système

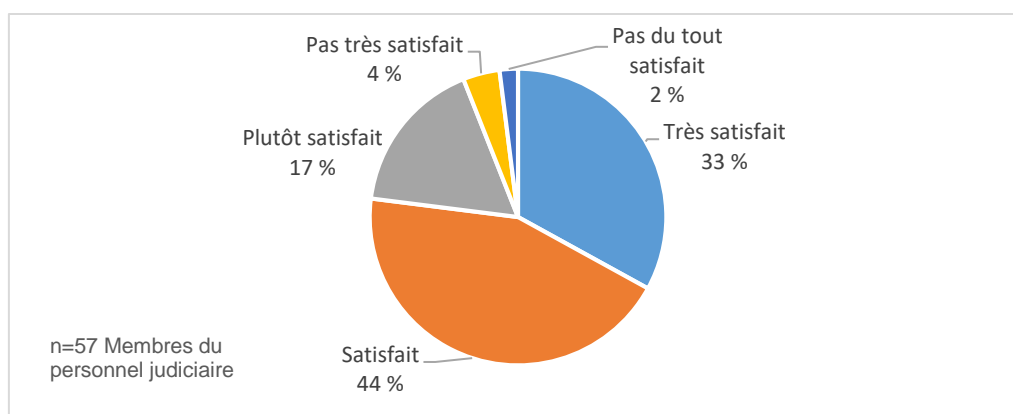
de justice. Ces conclusions sont semblables à celles de l'évaluation de 2018, dans laquelle des membres du personnel judiciaire ont indiqué que les conseillers parajudiciaires ont amélioré leur compréhension de la situation des accusés autochtones comparissant devant le tribunal, ainsi que des répercussions des facteurs culturels et historiques.

Figure 5 : Renseignements et conseils fournis par les conseillers parajudiciaires aux membres du personnel judiciaire



La plupart des membres du personnel judiciaire interrogés étaient satisfaits (44 %) ou très satisfaits (33 %) de l'utilité de l'information fournie par les conseillers parajudiciaires (Figure 6). Ce degré de satisfaction est semblable à celui indiqué dans l'évaluation de 2018. Les membres du personnel judiciaire ont souvent mentionné que, parce qu'il donne un aperçu de la vie d'un client et des obstacles auxquels celui-ci fait face, le Programme APA fait partie intégrante du processus judiciaire. Les renseignements obtenus grâce au Programme constituent des informations importantes auxquelles ils n'auraient pas accès autrement.

Figure 6 : Satisfaction à l'égard de l'information fournie par les conseillers parajudiciaires aux membres du personnel judiciaire



L'une des raisons pour lesquelles certains membres du personnel judiciaire ont indiqué un degré de satisfaction moins élevé à l'égard de l'utilité de l'information qu'ils ont reçue tient à la variabilité des compétences et des capacités des conseillers parajudiciaires (c.- à- d. aux différents échelons de formation et d'expérience), qui a limité leur efficacité à fournir de l'information au tribunal. Les membres du personnel judiciaire ont également indiqué que les services restreints offerts dans certaines collectivités limitent la capacité des conseillers parajudiciaires d'aiguiller des personnes vers des services de base comme le transport, le logement, l'éducation, l'emploi et les programmes en matière de santé mentale et de toxicomanie.

Bien que les membres du personnel judiciaire s'entendent généralement pour dire que les informations fournies par les conseillers parajudiciaires leur sont utiles et précieuses, les données recueillies indiquent qu'il faut continuer de sensibiliser davantage ce groupe au rôle et à la valeur des conseillers parajudiciaires. Ce besoin a été cerné dans de multiples provinces et territoires en tenant compte de la compréhension de la culture autochtone, de la situation des clients et des collectivités, ainsi que des programmes communautaires qui sont offerts.

4.2.4 Contribution du Programme APA à la prise de décision des membres du personnel judiciaire

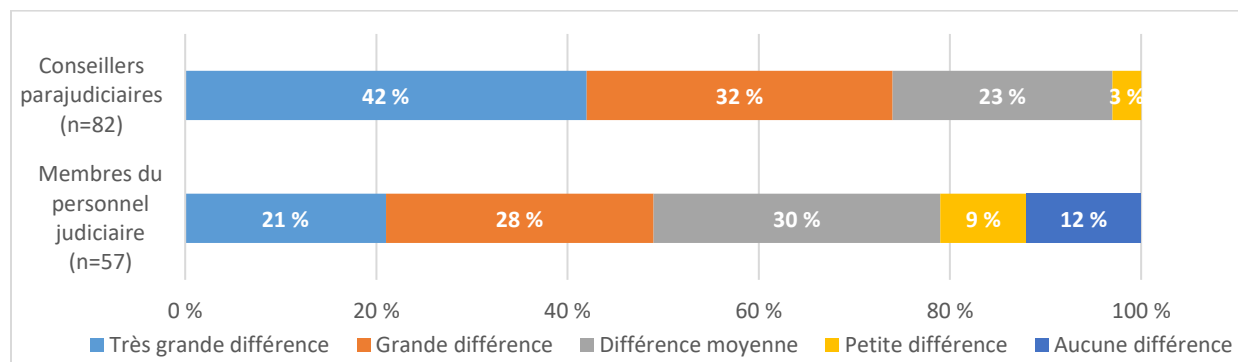
L'information fournie par les conseillers parajudiciaires est utilisée par les membres du personnel judiciaire pour orienter leurs processus décisionnels et judiciaires. Bien que les conseillers parajudiciaires jouent un rôle important dans le recours accru aux peines non privatives de liberté et aux programmes de réadaptation, l'utilisation de ces options est limitée par la disponibilité des programmes offerts dans certaines collectivités.

La plupart des membres du personnel judiciaire interrogés (85 %) ont répondu qu'ils avaient utilisé l'information fournie par les conseillers parajudiciaires pour éclairer leur processus décisionnel et judiciaire. Plus précisément, ils ont indiqué que les informations :

- permettent de prendre conscience de la culture et des traditions de chaque collectivité afin de déterminer les peines appropriées;
- aident le procureur et la défense à prendre des décisions concernant certaines conditions imposées par le tribunal (p. ex., en évitant de recommander des conditions judiciaires auxquelles le client serait incapable de se conformer);
- contribuent à la prise de décision concernant la libération (p. ex., des renseignements sur la situation personnelle d'un délinquant, les résidences proposées en vue de sa libération, ainsi que les ressources et le soutien dont il dispose dans la collectivité);
- contribuent à la prise de décision concernant le renvoi des cas au tribunal des peuples autochtones.

Comme l'indique la Figure 7, environ la moitié des membres du personnel judiciaire s'entendent pour affirmer que les services d'assistance parajudiciaire ont fait une grande ou très grande différence dans le recours accru à des peines non privatives de liberté et à des programmes de réadaptation, comparativement à environ les trois quarts des conseillers parajudiciaires interrogés.

Figure 7 : Incidence sur l'utilisation des programmes de réadaptation et des peines non privatives de liberté



Les membres du personnel judiciaire qui estimaient que les services des conseillers parajudiciaires n'ont pas beaucoup compté dans l'utilisation de programmes de réadaptation ou de peines non privatives de liberté ont indiqué que l'incidence de ces services est limitée en raison du manque de programmes offerts dans certaines collectivités, en particulier dans les régions éloignées. Il convient de noter que rien ne permet de déterminer si un client donne suite ou non à ces programmes et que les peines non privatives de liberté peuvent ne pas être appropriées en raison de la nature du crime (p. ex., la nature de la violence).

« L'information que les conseillers parajudiciaires fournissent aux avocats en cour a beaucoup compté en augmentant le recours aux peines non privatives de liberté. Il convient toutefois de noter que les ressources, les soutiens communautaires ou les programmes de réhabilitation proposés dans les collectivités éloignées sont limités. De plus, l'accès à ces ressources dans les collectivités éloignées est stigmatisé, ce qui dissuade les clients d'y accéder volontairement. Par conséquent, il arrive souvent que les clients autochtones se retrouvent devant le tribunal pour des délits de même nature et, par conséquent, les peines privatives de liberté sont davantage prises en compte. »

– Membre du personnel judiciaire

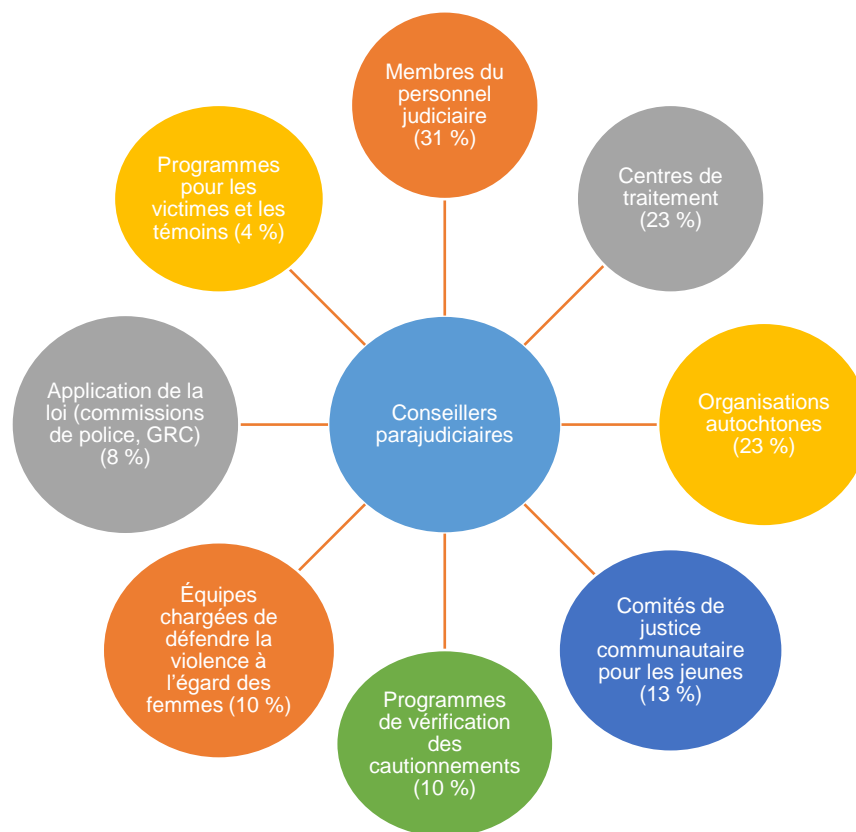
4.2.5 Facilitation des partenariats entre les collectivités autochtones, les systèmes de justice communautaire et le système de justice pénale

Les conseillers parajudiciaires ont établi et renforcé des partenariats entre les communautés autochtones, les systèmes de justice communautaire et le système de justice pénale.

La portée de l'effet positif du Programme APA sur l'utilisation des mesures de rechange et des ressources communautaires est liée à la solidité des relations et des partenariats établis entre les conseillers parajudiciaires et les collectivités qu'ils servent. Les conseillers parajudiciaires qui ont établi de bonnes relations de travail avec les fournisseurs de services de la collectivité savent non seulement quels services et soutiens sont offerts, mais également à quel moment ils peuvent orienter leurs clients vers ces services et soutiens.

En moyenne, les conseillers parajudiciaires ont affirmé avoir établi 4,4 partenariats et renforcé 3,7 partenariats par conseiller parajudiciaire. Comme l'indique la Figure 8, les types de partenariats les plus fréquents établis ou renforcés par les conseillers parajudiciaires sont ceux avec les membres du personnel judiciaire, les centres de traitement, les organismes autochtones et les comités de justice communautaire pour les jeunes.

Figure 8 : Élaboration ou renforcement de partenariats avec les conseillers parajudiciaires



Les conseillers parajudiciaires ont contribué aux partenariats par divers moyens, comme des protocoles d'entente officiels, l'aiguillage vers des services, et l'invitation de membres du personnel judiciaire à participer à des événements traditionnels. Ils ont établi de bonnes relations dans leur collectivité grâce à leur participation à des événements et à des activités (p. ex., des activités de sensibilisation dans les écoles), à leur travail avec les intervenants en justice communautaire, et à leurs relations avec les organisations communautaires.

4.2.6 Contribution à un traitement juste, équitable et culturellement adapté devant le tribunal

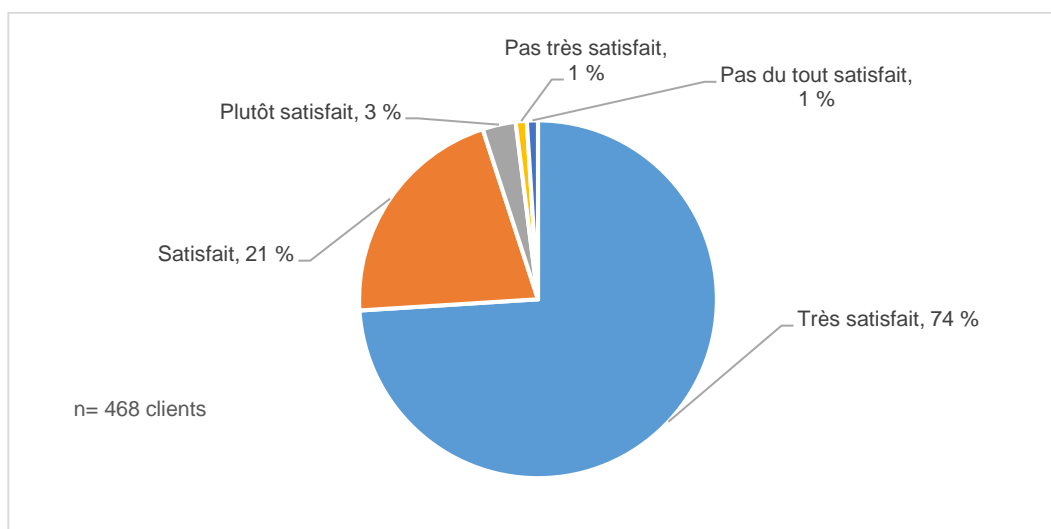
Le Programme APA a contribué à ce que les clients reçoivent un traitement juste, équitable et culturellement adapté en défendant leurs intérêts, en les aidant à s'y retrouver dans le système de justice, et en les aiguillant vers des programmes adaptés à leur culture dans leur collectivité.

Les clients du Programme APA qui ont participé au sondage ont indiqué que les conseillers parajudiciaires défendaient leurs intérêts lorsqu'ils rencontraient des représentants du tribunal et d'autres intervenants, qu'ils les éduquaient au sujet du système de justice et de leurs droits, qu'ils les aidaient à élaborer des plans de mise en liberté ainsi qu'à produire des rapports de type Gladue, et qu'ils les aidaient à accéder à des ressources (p. ex., rendez-vous de santé mentale, aide au logement, etc.). Ils les ont également aidés à ne pas passer inutilement du temps en détention et à éviter des ajouts inutiles à leur casier judiciaire, ce qui leur a permis de poursuivre leurs études, de préserver leurs droits de chasse et de retourner au travail. Les clients ont fréquemment affirmé être

reconnaissants du soutien que leur ont apporté les conseillers parajudiciaires en les aidant à traverser une période difficile de leur vie, ce qui leur a permis de se sentir valorisés, pris en charge, ainsi que moins stressés et anxieux.

Dans l'ensemble, comme l'indique la Figure 9, 95 % des clients étaient satisfaits ou très satisfaits des renseignements qui leur ont été fournis par les conseillers parajudiciaires. Presque tous les clients du Programme APA ont indiqué qu'ils recommanderaient les services d'assistance parajudiciaire à d'autres Autochtones.

Figure 9 : Degré de satisfaction des clients à l'égard de l'information fournie par les conseillers parajudiciaires



Les conseillers parajudiciaires ont renforcé la capacité des clients à prendre des décisions éclairées devant le tribunal. Une étude portant sur les plaidoyers de culpabilité chez les Autochtones du Canada a décrit les facteurs susceptibles de contribuer à de tels plaidoyers même dans les cas où un Autochtone n'est pas coupable, notamment les barrières linguistiques, la méfiance à l'égard du système judiciaire, et l'importance culturelle accordée à l'entente, à la coopération et à la prise de responsabilité²⁶. Parmi les clients sondés dans le cadre de cette évaluation, 23 % de ceux qui ont plaidé coupables et 51 % de ceux qui ont plaidé non coupables ont précisé que leur décision avait été motivée par les explications du conseiller parajudiciaire.

Presque tous les informateurs clés estimaient que le Programme APA contribuait à ce que les clients reçoivent un traitement juste, équitable et adapté à leur culture devant le tribunal. Ces répondants ont souligné que les conseillers parajudiciaires ont contribué à cet objectif en offrant des services et soutiens culturellement adaptés aux clients et en défendant ces derniers devant le tribunal (p. ex., en expliquant les antécédents d'un client ainsi que les obstacles auxquels celui-ci fait face, entre autres l'accès au transport, au logement et aux ressources financières). De plus, les conseillers parajudiciaires ont fait la promotion des valeurs culturelles (p. ex. le recours aux Aînés dans la prestation des services), ils ont veillé à ce que des lieux sûrs sur le plan culturel soient offerts aux clients, et ils ont aiguillé ces derniers vers des services adaptés du point de vue culturel, y compris des options de traitement.

²⁶ Bressan, A. et Coady, K. Division de la recherche et de la statistique du ministère de la Justice du Canada. 2017. Plaidoyers de culpabilité par des Autochtones au Canada.

On estime toutefois que des facteurs limitent la portée du Programme APA sur l'expérience d'un client au tribunal et sur l'accès à des services culturellement adaptés, soit :

- divers degrés de compétence des conseillers parajudiciaires dans la prestation de services;
- la disponibilité limitée ou insuffisante des conseillers parajudiciaires dans certaines collectivités;
- les lacunes et les problèmes de disponibilité du programme et des services vers lesquels les conseillers parajudiciaires dirigent les clients;
- les expériences négatives antérieures du client avec le système de justice²⁷.

De plus, conformément aux conclusions de la dernière évaluation, un peu plus de la moitié des clients interrogés ont indiqué qu'ils auraient préféré communiquer plus tôt avec un conseiller parajudiciaire, car il aurait été utile de parler à celui-ci dès leur arrestation et leur inculpation, plutôt que de le rencontrer pour la première fois lors d'une comparution devant le tribunal.

4.2.7 Contribution aux valeurs culturelles autochtones reflétées dans l'administration de la justice

Le Programme APA contribue à une augmentation de la prise en compte des valeurs culturelles autochtones dans l'administration du système judiciaire canadien en fournissant des renseignements sur la situation, les besoins et les valeurs culturelles des clients, éléments qui ont une incidence sur la détermination de la peine.

Les services des conseillers parajudiciaires ont contribué à accroître la prise en compte des valeurs culturelles autochtones adaptées dans l'administration de la justice canadienne. Les conseillers parajudiciaires y contribuent en fournissant des renseignements sur la situation, les besoins et les valeurs culturelles des clients, éléments qui ont une incidence sur la détermination de la peine. Par exemple, les conseillers parajudiciaires ont fait venir des Aînés au tribunal pour qu'ils fournissent des renseignements sur les antécédents et les traditions culturelles des clients. Souvent, des renseignements sur la culture et les clients sont communiqués dans les rapports de type Gladue, ce qui a une incidence sur la détermination de la peine et les décisions des tribunaux. En ce qui concerne l'intégration des valeurs culturelles autochtones au sein même des tribunaux, les conseillers parajudiciaires ont intégré l'utilisation de la purification par la fumée, de plumes d'aigle pour prêter serment et d'autres symboles autochtones (par exemple, le symbole de la lampe à huile pour les Inuits).

Une majorité (58 %) des membres du personnel judiciaire interrogés considère que les conseillers parajudiciaires sont essentiels à la compréhension par les tribunaux de l'expérience des Autochtones dans le système de justice, ainsi qu'à l'établissement de liens entre les Autochtones et les programmes de même que les services communautaires pertinents dirigés par des Autochtones. Ils ont souligné que les conseillers parajudiciaires fournissent de l'information sur les mesures de rechange qui tiennent compte des valeurs culturelles autochtones des clients. De plus, ils assurent la liaison avec la Couronne au sujet des options de détermination de la peine, et ce, tout en fournissant de l'information sur les programmes communautaires adaptés aux besoins. La moitié des membres du personnel judiciaire a estimé que les conseillers parajudiciaires sont intégrés aux processus

²⁷ In With Forward. Justice Journeys: An ethnographic dive into what life is like for Indigenous people journeying through the criminal justice system in Peterborough & Toronto, Ontario.

judiciaires, en ce sens que leur rôle est jugé essentiel à la compréhension par les tribunaux de l'expérience autochtone au sein du système de justice pénale.

Certains informateurs clés, des conseillers parajudiciaires et des membres du personnel judiciaire ont indiqué que le Programme APA n'a pas beaucoup compté dans l'augmentation des valeurs culturelles autochtones adaptées reflétées dans l'administration de la justice canadienne. Parmi les raisons citées, on compte les suivantes :

- le système judiciaire met du temps à changer;
- les compétences et les capacités variées des conseillers parajudiciaires (p. ex., certains ont plus d'expérience et de formation que d'autres);
- un nombre limité de programmes d'aiguillage;
- le manque d'adhésion et de sensibilisation de certains membres du personnel judiciaire au sujet du rôle des conseillers parajudiciaires (p. ex., certains avocats de la défense peuvent ne pas demander de rapports de type Gladue et certains juges et procureurs de la Couronne ne sont pas très réceptifs aux conseils des conseillers parajudiciaires);
- la capacité limitée des conseillers parajudiciaires (p. ex., les conseillers parajudiciaires ne sont pas présents dans toutes les salles d'audience).

Un projet de recherche sur les expériences de la magistrature canadienne relatives à l'arrêt Gladue a révélé plusieurs raisons expliquant pourquoi les juges n'ordonnent pas toujours un rapport de type Gladue complet, notamment le temps qu'il faut pour obtenir un rapport, la disponibilité d'un rédacteur Gladue dans la province ou le territoire, la qualité des rapports de ce type commandés précédemment, les préoccupations au sujet de la compétence des rédacteurs de rapports Gladue et de l'utilité de l'information Gladue. Cette recherche a fait remarquer que les délinquants autochtones risquent également de ne pas demander un rapport de type Gladue complet parce qu'ils ne veulent pas discuter de leur traumatisme antérieur, ou qu'ils n'ont pas accès aux renseignements sur leurs antécédents familiaux²⁸.

Quelques informateurs clés et conseillers parajudiciaires ont indiqué qu'il faut continuer d'éduquer les membres du personnel judiciaire pour veiller à ce que les valeurs culturelles autochtones soient prises en compte dans l'administration de la justice. Les sujets évoqués par les répondants comprennent le colonialisme, les traumatismes intergénérationnels, les pensionnats, les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (FFADA), la rafle des années 60, les enjeux territoriaux, les réserves, les droits issus de traités et le racisme. Ces répondants ont également indiqué qu'il était nécessaire de continuer à éduquer les membres du personnel judiciaire au sujet de la situation des clients et des collectivités ainsi que des programmes communautaires qui peuvent être accessibles.

4.3 Conception et prestation du Programme

4.3.1 Facteurs relatifs à l'ACS+ à prendre en compte dans la planification et l'exécution du Programme APA

L'ACS+ a été prise en compte dans la planification et l'exécution du Programme APA. Il est nécessaire d'accroître la formation des conseillers parajudiciaires sur la façon de répondre aux besoins de divers groupes.

²⁸ Dickson, J. et Smith, K. 2021. Exploring the Canadian judiciary's experiences with and perceptions of Gladue.

Différents groupes de clients autochtones ont besoin de types de soutien supplémentaires de la part des conseillers parajudiciaires en raison de leurs besoins uniques et des obstacles auxquels ils font face pour accéder au système de justice. Une majorité de conseillers parajudiciaires ont mentionné qu'ils adaptaient les services offerts à divers groupes autochtones qui ont des démêlés avec le système de justice afin de les aider à obtenir un traitement équitable. Selon les sources de données obtenues, parmi les groupes les plus couramment désignés comme ayant besoin d'un soutien supplémentaire de la part des conseillers parajudiciaires, on trouve les suivants :

- **Les personnes en situation d'itinérance.** Les Autochtones sont surreprésentés parmi les personnes qui vivent dans des logements surpeuplés et qui sont sans abri. Selon Statistique Canada, les Autochtones étaient presque deux fois plus susceptibles de vivre dans des logements surpeuplés que la population non autochtone (17 % contre 9 %) en 2021²⁹. Une autre étude a révélé qu'une proportion plus élevée d'Autochtones que de non-Autochtones avaient été sans abri dans le passé (12 % des membres des Premières Nations vivant hors réserve, 10 % des Inuits et 6 % des Métis comparativement à 2 % des non-Autochtones en 2018)³⁰. Les Autochtones en situation d'itinérance font face à des obstacles supplémentaires pour accéder aux services de justice, puisqu'ils n'ont parfois pas d'adresse fixe ou de téléphone, ont de la difficulté à se souvenir des dates d'audiences, ne peuvent pas recevoir de communications par la poste concernant leur dossier, ou partagent leur boîte aux lettres avec d'autres personnes, ce qui entraîne la perte de courrier. De plus, certains n'ont pas un moyen de transport adéquat pour se rendre au tribunal. Ces facteurs peuvent mener à des manquements aux conditions de leur libération conditionnelle et à des accusations supplémentaires.
- **Les femmes.** Bien que la plupart des Autochtones confrontés au système judiciaire restent des hommes, on constate une augmentation du nombre de femmes. Selon un rapport du Bureau de l'enquêteur correctionnel, la proportion de femmes autochtones comprenant toutes les femmes purgeant une peine de ressort fédéral est passée de 33 % en 2013 à près de 50 % en 2021³¹. Ce facteur accroît la demande de services d'APA adaptés aux femmes, comme les services de garde d'enfants et l'aide en cas de violence familiale.
- **Les jeunes.** Selon Statistique Canada, les jeunes Autochtones représentaient 43 % des admissions de jeunes aux services correctionnels, et ce, même si les jeunes Autochtones ne représentaient que 9 % de la population de jeunes (de 12 à 17 ans) au Canada en 2018³². Les informateurs clés et les répondants au sondage sur les conseillers parajudiciaires ont indiqué que, parmi les facteurs contribuant à cette surreprésentation, il y a le fait que certains jeunes autochtones n'ont pas de parent ni de foyer stable où ils peuvent recevoir du courrier ou qu'ils n'ont pas d'ordinateur ou de téléphone, ce qui entraîne une perte de contact avec les avocats. Les répondants ont également indiqué que, pour s'orienter dans le système de justice, les jeunes ont besoin d'une aide plus holistique de la part des conseillers parajudiciaires, y compris la

²⁹ Statistique Canada. 2022. Les conditions de logement des Premières Nations, des Métis et des Inuit au Canada selon les données du Recensement de 2021. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/as-sa/98-200-X/2021007/98-200-x2021007-fra.cfm>.

³⁰ Statistique Canada. 2022. Étude : Portrait des Canadiennes et Canadiens ayant vécu en situation d'itinérance <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220314/dq220314b-fra.htm>.

³¹ Bureau de l'enquêteur correctionnel. 2021. La proportion de femmes autochtones détenues par le gouvernement fédéral approche les 50 % : l'enquêteur correctionnel publie un communiqué <https://www.oci-bec.gc.ca/cnt/comm/press/press20211217-fra.aspx>.

³² Statistique Canada. 2020. Statistiques sur les services correctionnels pour les adultes et les jeunes au Canada, 2018-2019 <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2020001/article/00016-fra.htm>.

participation des membres de la famille à l'aiguillage vers des services communautaires et la prestation de mesures de soutien intégrées.

- **Les personnes 2ELGBTQI+.** Au sein de nombreuses communautés et cultures autochtones, on reconnaît depuis longtemps la diversité des genres, qui se reflète maintenant couramment dans le terme « bispirituel ». Selon le Recensement de 2021, les Autochtones de 15 ans et plus étaient deux fois plus susceptibles d'être transgenres ou non binaires que les non-Autochtones (0,6 % contre 0,3 %)³³. Une étude réalisée en 2021 par le ministère de la Justice a révélé que les personnes 2ELGBTQI+ autochtones peuvent faire face à des obstacles dans le système de justice puisque le racisme et la violence coloniale peuvent être intensifiés par leur intersection avec l'homophobie. De plus, bon nombre de processus et de structures supposent que les personnes sont cisgenres et hétérosexuelles, rendant de ce fait les personnes 2ELGBTQI+ invisibles dans les processus juridiques³⁴.

Les conseillers parajudiciaires interrogés ont indiqué le pourcentage estimé de clients qu'ils servaient annuellement par groupe de l'ACS+. Comme l'indique le Tableau 3, les groupes les plus fréquemment cités sont les femmes et les personnes en situation d'itinérance. Les personnes de moins de 30 ans et celles qui ont des problèmes de santé ont également été mentionnées fréquemment.

Tableau 3 : Estimation du nombre annuel moyen de clients servis par le Programme APA par groupe de l'ACS+, de l'exercice financier 2016-2017 à l'exercice financier 2018-2019

| Au cours de la dernière année, quel est le nombre ou le pourcentage approximatif de clients (selon le chiffre le plus facile à estimer) que vous avez servis parmi les groupes suivants? (Sélectionnez toutes les réponses qui s'appliquent.) | Estimation du pourcentage moyen de clients servis selon le sondage mené par les conseillers parajudiciaires | Nombre de conseillers parajudiciaires participant au sondage (n=) | Nombre moyen de clients servis par le Programme APA | Nombre estimé de clients servis |
|---|---|---|---|---------------------------------|
| Personnes en situation d'itinérance | 40 % | 43 | 67 145 | 26 858 |
| Femmes | 36 % | 42 | 67 145 | 24 172 |
| Jeunes (30 ans ou moins) | 34 % | 42 | 67 145 | 22 829 |
| Personnes ayant des problèmes de santé | 27 % | 36 | 67 145 | 18 129 |
| Personnes handicapées | 17 % | 34 | 67 145 | 11 415 |
| 2ELGBTQI+ | 7 % | 30 | 67 145 | 4 700 |
| Autres groupes (veuillez préciser) | 26 % | 13 | 67 145 | 17 458 |

Remarque : Les « autres groupes » comprenaient les immigrants (personnes non autochtones) (5), les clients de sexe masculin (5), les personnes ayant besoin de services de traduction (2), les personnes aux prises avec des dépendances, et les victimes d'actes criminels.

Presque toutes les personnes interrogées ont indiqué que le Programme APA est suffisamment souple pour répondre aux besoins de divers groupes, puisqu'il offre un espace sécuritaire aux clients, peu importe la façon dont ils se désignent. Ils ont également fait remarquer que les conseillers parajudiciaires offraient du soutien personnalisé aux clients en fonction de leurs besoins; ils offraient, par exemple, des billets d'autobus aux clients ayant des problèmes de mobilité afin que ceux-ci se présentent au tribunal, des téléphones cellulaires aux sans-abri pour leur rappeler les dates

³³ Statistique Canada. 2022. La population autochtone continue de croître et elle est beaucoup plus jeune que la population non autochtone, malgré un ralentissement de son rythme de croissance. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220921/dq220921a-fra.htm?indid=32990-1&indgeo=0>.

³⁴ Ministère de la Justice du Canada. 2021. Les graves problèmes juridiques rencontrés par les personnes lesbiennes, gaies, bisexuelles et autres membres de minorités sexuelles dans l'Ouest canadien : Une étude qualitative <https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jr/lgbtq/tm-toc.html>.

auxquelles ils doivent se présenter au tribunal, ainsi que des services de traduction aux clients qui ont des difficultés linguistiques. Les conseillers parajudiciaires ont également aiguillé des personnes vers des services (p. ex., services de soutien en santé mentale, refuges pour femmes et programmes pour les jeunes) et ils ont établi des partenariats avec des fournisseurs de services pertinents (p. ex., organismes qui travaillent avec des personnes 2ELGBTQI+). Enfin, les conseillers parajudiciaires ont appuyé divers groupes de clients en informant les membres du personnel judiciaire de leurs besoins particuliers, comme ceux liés aux personnes handicapées.

Les conseillers parajudiciaires ont reçu une formation sur l'équité, la diversité et l'inclusion, particulièrement en ce qui concerne le travail auprès des familles touchées par les FFADA et les clients qui ont des problèmes de toxicomanie et de trouble du spectre de l'alcoolisation fœtale (TSAF). Lors de la réunion nationale du Programme APA de 2019, une discussion en petits groupes a eu lieu portant sur l'enquête nationale sur les FFADA et le racisme systémique. La majorité des 27 répondants qui ont rempli l'évaluation relative à la discussion en petits groupes l'ont trouvée utile et voulaient plus d'information sur le sujet. Le manque de formation des conseillers parajudiciaires sur les besoins particuliers de ces groupes (p. ex., les droits juridiques et les services offerts par les tribunaux et les collectivités) est l'un des défis soulevés en ce qui a trait à la prestation du Programme APA pour ces divers groupes de clients.

4.3.2 Défis touchant la prestation des services du Programme APA

Un nombre insuffisant de conseillers parajudiciaires et un taux de rotation élevé de ceux-ci sont les principaux défis à relever pour assurer la prestation des services du Programme APA. Il convient également d'améliorer la formation et le soutien en matière de santé mentale offerts aux conseillers parajudiciaires.

L'évaluation a révélé trois défis clés qui nuisent à l'exécution du Programme et qui ont été le plus souvent mentionnés dans les diverses sources de données. Ce sont :

Nombre insuffisant de conseillers parajudiciaires et roulement élevé de ceux-ci. Plusieurs informateurs clés ont souligné que la capacité des conseillers parajudiciaires d'accomplir leur activité principale, qui consiste à aider les Autochtones à s'y retrouver dans le système de justice, est limitée en raison d'un manque de capacité. Dans certaines provinces et certains territoires, les conseillers parajudiciaires ne desservent pas toutes les collectivités autochtones, en particulier dans les régions rurales et éloignées. La sous-rémunération des conseillers parajudiciaires par rapport à d'autres professionnels de la justice comme les agents de probation rend difficile le recrutement et le maintien en poste de ceux qui possèdent les compétences requises (p. ex., une bonne connaissance du droit et du processus judiciaire). Il en résulte également un taux de roulement élevé et un besoin continu de formation des nouveaux conseillers parajudiciaires. D'autres facteurs qui nuisent au recrutement et au maintien en poste ont été mentionnés par les informateurs clés, notamment les pénuries de main-d'œuvre dans divers secteurs, l'augmentation du taux de départ à la retraite des conseillers parajudiciaires les plus anciens, ainsi que l'épuisement des conseillers parajudiciaires en raison de leur charge de travail élevée et de leurs fréquents échanges avec des clients ayant des besoins particuliers. L'augmentation du coût de la vie, notamment en ce qui concerne les frais de déplacement, a également des conséquences sur la capacité des conseillers parajudiciaires à répondre aux besoins des clients, en particulier ceux qui se rendent dans les cours de circuit.

Manque de formation continue et améliorée des conseillers parajudiciaires. Depuis 2018, le Programme APA finance diverses activités de formation dans différentes administrations. Ces activités de formation comprenaient une rencontre nationale d'assistance parajudiciaire de deux jours en 2019, ainsi que des formations sur l'expansion des services d'assistance parajudiciaire aux familles, sur la TSAF et sur la rédaction de rapports Gladue. Le ministère de la Justice a mis à jour le cursus³⁵ du Programme APA en 2022. Toutefois, il faudra assurer une formation continue et améliorée qui facilitera le perfectionnement des compétences de même que le soutien par les pairs.

Les conseillers parajudiciaires interrogés dans le cadre de l'évaluation ont mentionné le plus souvent les domaines suivants pour lesquels la formation serait profitable :

- le travail avec des clients qui ont des problèmes de santé mentale et de toxicomanie;
- les besoins et les droits des personnes 2ELGBTQI+;
- les effets des traumatismes intergénérationnels;
- la violence familiale;
- les modifications aux lois (p. ex., le *Code criminel* et la *Loi sur le divorce*);
- les principes de l'arrêt Gladue;
- les FFADA et le racisme systémique;
- les cercles de conciliation et de détermination de la peine;
- le travail avec les parents au tribunal de la famille;
- les changements à la rédaction d'un rapport.

Le rapport du Native Courtworker and Counselling Association of British Columbia (NCCABC) (*Association autochtone d'assistance parajudiciaire et de conseil de la Colombie-Britannique*) de 2021 a également souligné la nécessité de former les conseillers parajudiciaires sur la façon d'utiliser les cérémonies et les protocoles autochtones qui sont adaptés au client et pertinents localement lors des réunions virtuelles; de former les conseillers parajudiciaires sur les compétences technologiques requises pour fournir de l'assistance parajudiciaire virtuelle; et d'élaborer des protocoles locaux et nationaux pour améliorer l'accès aux renseignements sur les clients de même qu'aux documents des tribunaux et leur sécurité dans le cadre de procédures de service virtuel³⁶. Cette recherche a également recommandé de dispenser une formation aux conseillers parajudiciaires en matière de soutien en santé mentale et en mieux-être (p. ex., les soins autoadministrés, la promotion de la vie, la santé mentale et le mieux-être).

Manque de formation et de soutien en santé mentale pour les conseillers parajudiciaires. La pandémie de COVID-19 et le rôle élargi du Programme APA ont entraîné une augmentation de la charge de travail et de la demande pour les conseillers parajudiciaires en raison de la complexité accrue des besoins des clients et de leur participation plus importante dans la satisfaction des besoins holistiques des clients (p. ex., soutien émotionnel, nourriture et vêtements). Les responsabilités des

³⁵ Le cursus de base du Programme APA se compose d'un manuel qui fournit aux conseillers parajudiciaires des renseignements à propos d'éléments essentiels de leur travail, par exemple à propos de la justice et du système judiciaire au Canada, de la *Charte des droits et libertés*, du *Code criminel*, des droits juridiques des clients, du personnel de la salle d'audience, des responsabilités des conseillers parajudiciaires devant le tribunal, du système de justice pénale et des communautés autochtones, du travail avec les victimes d'actes criminels, du counselling de clients et de la gestion intégrée des cas.

³⁶ La Native Courtworker and Counselling Association of British Columbia - les cochercheurs de l'assistance parajudiciaire aux Autochtones de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, des Territoires du Nord-Ouest, de l'Ontario, du Québec et du Yukon ainsi que le Nanaimo Centre for Justice, Education and Research. 2022. Towards Indigenous-Informed and Client-Centred 'Virtual' Service Provision: Putting Indigenous Courtworkers Learnings from COVID to Work. Recommandations et rapport définitif.

conseillers parajudiciaires ont également augmenté en raison d'un rôle accru dans la promotion des programmes de justice réparatrice et d'une participation plus active au sein des tribunaux spécialisés. En plus de devoir gérer une intensification du service à la clientèle (p. ex., le ratio annuel moyen de services d'assistance parajudiciaire par client est passé de 1,9 service en 2014-2015 et 2015-2016 à 2,3 services par client en 2016-2017 et 2019-2020), cette hausse a provoqué un fort taux d'épuisement professionnel chez les conseillers parajudiciaires. Il convient de mettre en place des mesures de soutien en matière de mieux-être et de santé mentale pour atténuer ces facteurs de stress et retenir les conseillers parajudiciaires.

Puisqu'il existe des séquelles à long terme sur la santé mentale en raison de la pandémie de COVID-19, la NCCABC de 2021 a également suggéré de mettre en œuvre des mesures de soutien accrues en matière de santé mentale, tandis que les conseillers parajudiciaires réintègrent les réseaux habituels. Le rapport indique également que les conseillers parajudiciaires et leurs clients ont davantage besoin d'un soutien en matière de santé mentale en raison des changements apportés à la prestation des services ainsi que des facteurs de stress globaux qui sont apparus en raison de la pandémie³⁷.

Parmi les autres défis liés à la prestation des services du Programme APA, citons le nombre et la capacité limités des programmes de justice communautaire, des services en matière de santé mentale et de toxicomanie, et de la représentation juridique culturellement adaptée vers lesquels les conseillers parajudiciaires peuvent aiguiller leurs clients.

Pour optimiser les résultats potentiels des conseillers parajudiciaires, il est essentiel qu'ils soient en mesure d'aiguiller leurs clients vers des programmes de justice communautaire culturellement adaptés, une représentation juridique et des services en matière de santé mentale et de toxicomanie. Les défis suivants ont été cernés à cet égard :

Manque de programmes de justice réparatrice, alternative et communautaire suffisants vers lesquels les conseillers parajudiciaires peuvent aiguiller les clients. Les conseillers parajudiciaires offrent des aiguillages vers des programmes qui permettent de résoudre les conflits sans passer par le système judiciaire, comme des programmes de déjudiciarisation avant ou après la mise en accusation, des programmes de lutte contre la violence conjugale propres aux Autochtones, des programmes de résolution des conflits (p. ex., la médiation), des programmes de sanctions extrajudiciaires, des programmes de supervision ou de vérification des cautions, des programmes résidentiels, des programmes de prévention pour les jeunes, ainsi que des services aux survivants et aux victimes. Cependant, les informateurs clés et les répondants au sondage auprès des conseillers parajudiciaires ont indiqué l'absence de programmes de justice communautaire de rechange dans de nombreuses collectivités. Par conséquent, les membres du personnel judiciaire peuvent n'avoir que peu d'options non privatives de liberté pour les Autochtones impliqués dans le système judiciaire. Selon une étude de Sécurité publique Canada, au cours de l'exercice financier 2017-2018, 240 programmes de justice réparatrice ont été offerts au Canada, ce qui représente un total de 22 576 aiguillages (16 155 délinquants et 10 107 victimes)³⁸. Le nombre d'aiguillages ne représente que le tiers du nombre moyen de clients servis chaque année par le Programme APA (soit 67 145 de l'exercice financier 2016-2017 à l'exercice financier 2018-2019).

³⁷ NCCABC. 2021. Indigenous Resilience and Adaptability: The National Indigenous Courtwork Program Response to COVID-19.

³⁸ Sécurité publique Canada. 2020. Accroître le recours à la justice réparatrice en matière pénale au Canada : Rapport préliminaire. <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2020-resjus-jusrep/index-fr.aspx>.

Insuffisance de représentation juridique culturellement sûre dans le cadre des aiguillages des conseillers parajudiciaires. Les informateurs clés et les répondants au sondage des conseillers parajudiciaires ont indiqué un manque de représentation d'aide juridique culturellement sûre vers laquelle les clients peuvent être aiguillés. De plus, les conseillers parajudiciaires ont indiqué que certains représentants de l'aide juridique étaient réticents à accepter des clients autochtones, en particulier ceux qui ont des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie, ou ceux qui vivent dans des collectivités rurales et éloignées. L'évaluation du Programme d'aide juridique de 2021 du ministère de la Justice a révélé que, malgré les efforts déployés par les régimes d'aide juridique pour adapter et élargir les services afin d'atteindre les populations vulnérables, on constate que certains besoins ne sont pas comblés pour ceux qui vivent dans les régions rurales et éloignées et pour les populations autochtones³⁹.

Insuffisance de services en matière de santé mentale et de toxicomanie culturellement adaptés dans le cadre des aiguillages des conseillers parajudiciaires. Les conseillers parajudiciaires facilitent l'aiguillage vers des programmes thérapeutiques ou de guérison qui offrent une assistance globale, en particulier aux personnes ayant des problèmes de santé mentale et de toxicomanie. Les informateurs clés et les répondants au sondage ont indiqué que le manque d'aiguillage vers des programmes de santé mentale et de toxicomanie entraîne un plus grand nombre de manquements aux ordonnances des tribunaux et une augmentation de l'incarcération pour les Autochtones. Une étude sur les infractions relatives à l'administration de la justice par les Autochtones en Alberta a révélé que la consommation d'alcool et de drogues était le plus grand problème pour les délinquants autochtones⁴⁰. Les informateurs clés et les répondants au sondage ont également indiqué que de nombreux Autochtones dans le système de justice sont aux prises avec des problèmes de toxicomanie, des traumatismes intergénérationnels, des traumatismes causés par le racisme systémique, des problèmes de santé mentale, de même que des antécédents de mauvais traitements et de violence. Ces facteurs se combinent pour que les individus aient encore plus de difficultés à accéder, à comprendre et à naviguer de manière adéquate dans le système judiciaire. L'un des principaux défis est la disponibilité réduite de ces services, et certains critères d'exclusion qui peuvent limiter l'accès à certains programmes (p. ex., si les personnes ont commis une infraction sexuelle, si elles ont été accusées de voies de fait, si elles ont été détenues pendant une longue période et si elles ont perdu leurs privilèges d'aide sociale, elles risquent de ne pas pouvoir accéder à tous les services de soutien).

4.3.3 Incidence de la pandémie de COVID-19 sur le Programme APA

La pandémie de COVID-19 a entraîné une augmentation des demandes pour les conseillers parajudiciaires en raison de la réduction de l'accès des clients aux services, de l'augmentation de la complexité et de la gravité des besoins des clients, et de l'élargissement de leur rôle pour répondre aux besoins urgents des collectivités autochtones confrontées à la pandémie.

La pandémie de COVID-19 a eu une incidence notable sur la prestation du Programme APA en compliquant l'accès aux clients et en augmentant la charge de travail des conseillers parajudiciaires. Voici les principales répercussions de la pandémie sur l'exécution du Programme :

³⁹ Ministère de la Justice du Canada. 2021. Évaluation du Programme d'aide juridique. <https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/pm-cp/eval/rap-rep/2021/aide-aid/docs/legal-aid-rpt-final-fra.pdf>.

⁴⁰ Aboriginal Administration of Justice Offenses Research Project: A study of Aboriginal Administration of Justice Offenses as they relate to community supervision provided by probation officers in Alberta. S.d.

Un accès réduit aux services. La pandémie a entraîné une réduction de l'accès aux services, puisque de nombreux services comme l'aide juridique, les refuges, les services de soutien aux victimes de violence familiale et les centres de traitement ont interrompu leurs activités ou sont passés à un modèle de prestation virtuel. L'étude de 2021 de la NCCABC a révélé que la pandémie a entraîné une prolongation des listes d'attente et la fermeture de services habituellement utilisés pour aiguiller les clients⁴¹. Les informateurs clés et les répondants au sondage ont indiqué qu'il était difficile pour les conseillers parajudiciaires de joindre les clients en raison du confinement des établissements correctionnels et de la fermeture de lieux publics où les clients auraient généralement accès à Internet (p. ex., bibliothèques publiques). Certaines cours de circuit ont complètement cessé leurs activités en raison des restrictions imposées aux déplacements et des taux élevés de COVID-19 dans certaines collectivités. De nouveaux obstacles à l'accès sont inévitablement survenus lorsque les services sont passés à un modèle de prestation virtuelle, étant donné que les clients ne disposaient souvent pas de la technologie adéquate pour assister au tribunal virtuel et qu'ils étaient confrontés à des obstacles de connectivité à Internet, en particulier dans les collectivités nordiques, rurales et éloignées. Les services virtuels ont également compliqué l'établissement de relations avec les clients autochtones et ont accentué la distance entre les Autochtones et le processus du système judiciaire. Le nombre de mandats lancés contre des accusés autochtones a augmenté parce que les clients ne se présentaient pas aux audiences virtuelles⁴².

Le rôle élargi du Programme APA. Afin de répondre aux besoins urgents des collectivités, le rôle des conseillers parajudiciaires a été élargi pendant la pandémie, notamment en soutenant les demandes au titre de la Prestation canadienne d'urgence, en fournissant des boîtes-repas et en effectuant des vérifications du mieux-être des clients; ces activités ont augmenté la charge de travail des conseillers parajudiciaires et elles ont contribué à un fort taux d'épuisement professionnel⁴³.

Le passage au mode de livraison virtuel. Le financement du projet APA a été accordé à la suite de la pandémie de COVID-19 pour permettre d'acheter des téléphones, des ordinateurs portables, des accès à Internet et des casques d'écoute afin que les conseillers parajudiciaires puissent accroître leur prestation de services en mode virtuel. Les conseillers parajudiciaires ont communiqué avec les clients au moyen des médias sociaux et de réunions entre véhicules et leur ont donné accès à des téléphones cellulaires, à des ordinateurs et à Internet dans leurs bureaux. Il y a eu une augmentation de l'utilisation des technologies pendant la pandémie de COVID-19 (par exemple, réunions par téléphone et au moyen de FaceTime, demandes de comparution du client par système de télévision en circuit fermé à partir de la prison, espaces individuels privés offerts aux personnes assistant au tribunal par Zoom à l'aide d'un ordinateur portable, et déclaration numérique).

Certains conseillers parajudiciaires ont utilisé une méthode hybride, en maintenant un certain contact en personne avec les clients, tout en communiquant virtuellement avec les tribunaux. Selon le rapport de la NCCABC, les pratiques novatrices qui ont été adoptées à la suite de la pandémie de COVID-19 comprennent la communication avec les clients et la Couronne par courriel pour régler les accusations, l'envoi de documents par message texte, la révision des formulaires pour permettre aux clients de donner leur consentement de façon verbale; ces pratiques portent également sur la détermination de la peine, l'admission et les plaidoyers par téléphone, la réalisation de cautions par

⁴¹ NCCABC. 2021. Indigenous Resilience and Adaptability: The National Indigenous Courtwork Program Response to COVID-19.

⁴² NCCABC. 2021. Indigenous Resilience and Adaptability: The National Indigenous Courtwork Program Response to COVID-19.

⁴³ Ibid.

vidéo, la création de signalisation adaptée à la culture des clients, et l'accessibilité de la technologie pour les clients et les Aînés⁴⁴.

Le rapport de la NCCABC a révélé que les services du Programme APA avaient besoin de plus de soutien sur les plans technologique et opérationnel ainsi que de la formation pendant la pandémie. Le rapport indiquait également qu'il fallait élaborer des protocoles quant à la façon dont les conseillers parajudiciaires accèdent aux collectivités des Premières Nations pour y offrir des services dans un modèle virtuel⁴⁵.

La complexité et la gravité accrues des besoins des clients. Les informateurs clés et les répondants au sondage ont affirmé que l'isolement résultant de la pandémie de COVID-19 a entraîné une augmentation des tensions, du stress et de l'anxiété au sein des familles et des collectivités, ce qui a contribué à une augmentation de la consommation d'alcool, d'opioïdes et d'autres drogues. Cette tendance s'est accompagnée de besoins plus complexes de la part des clients compte tenu des taux plus élevés de surdoses, de la pauvreté, de l'insécurité en matière de logement, de la négligence des enfants, des problèmes de violence familiale et d'autres crimes violents (p. ex. les voies de fait graves, les homicides et les agressions sexuelles). L'itinérance et la pauvreté ont également augmenté dans la foulée de la pandémie en raison des possibilités d'emploi limitées et de l'inflation, en particulier dans les collectivités du Nord. Selon une étude de l'Autorité sanitaire des Premières Nations, il y a eu une augmentation de 119 % des décès liés aux médicaments toxiques chez les membres des Premières Nations en Colombie-Britannique de 2019 à 2020 (passant de 116 à 254 décès)⁴⁶. Selon Statistique Canada, en 2020, 201 Autochtones ont été victimes d'un homicide, soit une augmentation de 12 % par rapport aux 179 victimes de 2019. Le taux d'homicide des Autochtones est sept fois plus élevé que celui des non-Autochtones⁴⁷. Les crimes violents peuvent causer des traumatismes considérables aux collectivités autochtones qui durent des décennies et qui perturbent également les conseillers parajudiciaires qui sont issus de ces collectivités.

4.3.4 Autres changements apportés à la prestation du Programme APA

Il y a eu une augmentation des services d'assistance parajudiciaire offerts aux Autochtones qui ont des démêlés avec le système de justice familiale et un accroissement de leur rôle dans la défense des programmes de justice réparatrice.

Le rôle et la charge de travail des conseillers parajudiciaires ont pris de l'ampleur au cours des quatre dernières années en raison des changements apportés à la prestation du Programme APA. En plus de ceux décrits précédemment en raison de la pandémie de COVID-19, les exemples ci-dessous décrivent les changements apportés à la prestation du Programme APA au cours des quatre dernières années :

Augmentation des services offerts aux personnes autochtones qui ont des démêlés avec les systèmes de justice familiale ou de protection de l'enfance. Le Programme APA a été élargi en 2021 pour soutenir la prestation de services culturellement compétents destinés aux personnes

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Autorité sanitaire des Premières Nations. 2020. First Nations in BC and the Toxic Drug Crisis. <https://www.fnha.ca/AboutSite/NewsAndEventsSite/NewsSite/Documents/FNHA-First-Nations-in-BC-and-the-Toxic-Drug-Crisis-January-December-2020-Infographic.pdf>.

⁴⁷ Statistique Canada. 2021. Statistiques sur les crimes déclarés par la police au Canada, 2020. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2021001/article/00013-fra.htm>.

autochtones qui ont des démêlés avec les systèmes de justice familiale ou de protection de l'enfance. Un montant supplémentaire de 6,7 millions de dollars sur trois ans a été alloué au Programme APA pour ces services. Depuis octobre 2022, des ententes de financement du Programme APA sont en place dans cinq provinces et territoires afin de fournir des services d'assistance parajudiciaire aux familles⁴⁸. Avant cet élargissement, plusieurs administrations participaient à la mise à l'essai et à la prestation de services d'assistance parajudiciaire aux familles. L'assistance parajudiciaire aux familles est offerte en Alberta depuis plus de 50 ans et en Ontario depuis plus de 20 ans. Les deux provinces comptent des conseillers parajudiciaires en droit de la famille qui fournissent également des services au tribunal pénal et à d'autres tribunaux. En 2018, un projet pilote de tribunal autochtone en guérison familiale a été lancé en Colombie-Britannique. Au cours de l'exercice financier 2020-2021, le projet pilote Saskatchewan Aboriginal Courtworker Gathering a été lancé pour répondre à la demande croissante de conseillers parajudiciaires travaillant dans les domaines de la famille, de la jeunesse et de la criminalité.

La majorité (67 %) des conseillers parajudiciaires interrogés a fourni des services au tribunal de la famille. Ces conseillers parajudiciaires aident un éventail de personnes, comme les jeunes, les

« Les conseillers parajudiciaires de la famille sont plus impliqués. Lorsque nous ouvrons un dossier, nous le suivons jusqu'à ce qu'il soit fermé par les services de l'enfance et que les enfants soient renvoyés chez eux. Nous sommes beaucoup plus impliqués dans ce processus. Nous organisons des réunions de l'équipe de service. Nous rencontrons d'autres membres de la collectivité visés par ces dossiers. Dans le cas des criminels, je pense qu'ils agissent de la même façon. Selon moi, la différence entre le tribunal pénal ordinaire et le tribunal des affaires familiales réside dans le fait que nous sommes un peu plus impliqués. »
– Conseiller parajudiciaire en matière de famille

couples qui se séparent ou divorcent, ainsi que les familles qui ont des démêlés en lien avec la protection de l'enfance. L'étude de cas du Programme d'assistance parajudiciaire aux familles a permis de dégager quelques exemples d'information, de services et de programmes que les conseillers parajudiciaires en matière familiale ont fournis aux membres du personnel judiciaire. Ceux-ci comprennent des rapports sur les visites supervisées, les lettres d'achèvement du programme et les taux de réussite des clients. Les principales différences entre les rôles des conseillers parajudiciaires en matière familiale et ceux des conseillers parajudiciaires en matière pénale sont le degré de complexité plus élevé et l'implication à plus long terme dans les affaires, en particulier dans celles qui concernent la garde des enfants, ainsi que le soutien émotionnel accru à apporter. Il y a également de plus en plus de contestations devant les tribunaux de la famille en raison du travail des conseillers parajudiciaires auprès des familles en situation de crise et de la nature émotionnelle de ces affaires. Cette situation peut entraîner une augmentation du temps consacré à un dossier et un épuisement professionnel chez les conseillers parajudiciaires en matière familiale.

Adoption de pratiques novatrices et prometteuses dans la prestation de services parajudiciaires. Plusieurs pratiques novatrices et prometteuses ayant été mises en œuvre dans certaines administrations ont été décrites au cours d'entrevues avec les principaux intervenants, du sondage auprès des conseillers parajudiciaires, ainsi que de l'examen des documents et des données, notamment :

- La création d'une table de gestion pour discuter de la situation du client. On fait remarquer que les tables de gestion ont aidé les conseillers parajudiciaires à établir des liens entre les clients et les services appropriés (p. ex., le logement d'abord, puis les programmes linguistiques).

⁴⁸ Les provinces et territoires qui ont fourni des services de justice familiale sont l'Alberta, la Saskatchewan, l'Ontario, le Québec, les Territoires du Nord-Ouest.

- La création d'un catalogue de ressources de chaque province et territoire pour déterminer les pratiques prometteuses qui sont utilisées⁴⁹.
- La mise en œuvre des *systèmes électroniques de gestion des données*. Certains conseillers parajudiciaires ont préparé des documents Google pour suivre et gérer les dates et les comparutions des clients, ce qui a facilité le suivi des données. D'autres utilisaient des documents électroniques pour consigner les activités des conseillers parajudiciaires et établir des liens avec d'autres fournisseurs de services.
- L'élaboration d'approches novatrices au sein des tribunaux autochtones, comme des plans de guérison et le rétablissement de la paix, qui permettent d'éviter que les clients aient un casier judiciaire.

4.4 Efficacité

4.4.1 Économies de coûts du système de justice attribuables au Programme APA

Les économies réalisées par le système de justice pénale grâce aux activités des conseillers parajudiciaires qui préviennent des arrestations évitables et des périodes de détention inutiles sont estimées à environ 73 millions de dollars par année, ce qui démontre la valeur du Programme APA.

Des estimations des économies de coûts ont été développées dans le cadre de l'évaluation à partir des données du sondage auprès des conseillers parajudiciaires, de la recherche externe sur les coûts pour le système de justice (p. ex., coût par arrestation), ainsi que des données du Programme concernant le nombre total de conseillers parajudiciaires au Canada appuyés par le Programme APA. Il convient de noter que l'analyse des économies estimées du système de justice présente des limites, puisqu'elle repose en grande partie sur les souvenirs et les opinions des conseillers parajudiciaires concernant le nombre et la nature des interactions avec les clients. L'analyse ne comprend pas non plus de groupe de contrôle ni d'évaluation contrefactuelle (p. ex., des coûts qui auraient été engagés sans l'intervention du conseiller parajudiciaire).

Les conseillers parajudiciaires interrogés ont indiqué qu'ils contribuaient aux économies de coûts du système de justice en prévenant les arrestations évitables de leurs clients. Les deux principaux moyens utilisés par les conseillers parajudiciaires pour prévenir les arrestations inutiles de leurs clients sont les suivants :

- **Aider à prévenir les arrestations de clients en veillant à ce qu'ils comparaissent devant le tribunal.** Les conseillers parajudiciaires contribuent à éviter que les clients ne se présentent pas au tribunal en leur rappelant les dates de comparution et en s'assurant que ces derniers se présentent au tribunal. Ils prennent également des mesures pour assurer le transport jusqu'au tribunal et répondre aux besoins de base (par exemple, habillement et alimentation d'urgence) afin que les clients, notamment ceux qui sont sans abri, soient mieux préparés et concentrés lors de leur comparution devant le tribunal. Si le conseiller parajudiciaire n'avait pas fourni ce service, le client aurait pu ne pas se présenter devant le tribunal et un mandat d'arrestation aurait pu être lancé contre lui.

⁴⁹ Rassemblement du Programme national d'assistance parajudiciaire aux Autochtones. 2019-2020. Plan national de la planification stratégique et de la mise en œuvre des directeurs des services d'assistance parajudiciaire aux Autochtones pour l'exercice 2019-2020.

- **Aider à prévenir les arrestations en veillant à ce que les clients n'enfreignent pas leurs conditions de libération conditionnelle.** Pour éviter que les clients n'enfreignent leurs conditions de libération conditionnelle, les conseillers parajudiciaires aident le personnel du tribunal à communiquer avec ceux-ci, à clarifier leurs conditions de libération conditionnelle, à leur rappeler les dates d'audience, et à examiner les plans de libération pour s'assurer qu'ils conviennent à chaque individu et qu'ils reflètent leurs besoins de même que leur degré de participation à la probation ou à la libération conditionnelle. Si le conseiller parajudiciaire n'avait pas fourni ce service, le client aurait pu enfreindre les conditions de sa libération conditionnelle et faire l'objet d'un mandat d'arrestation.

Les conseillers parajudiciaires interrogés estiment qu'en moyenne, ils ont chacun aidé environ 20 clients par mois à éviter des arrestations inutiles en entreprenant des démarches pour éviter que les clients ne se présentent pas au tribunal ou n'enfreignent les conditions de leur libération conditionnelle. Une étude réalisée en 2016 par Sécurité publique Canada a estimé le coût d'une arrestation au Canada à 1 149 \$⁵⁰. En extrapolant le nombre d'arrestations évitées au total estimé de 230 conseillers parajudiciaires dans le Programme APA, on obtient des économies estimatives de 63,4 millions de dollars pour le système de justice (Tableau 4).

Les conseillers parajudiciaires sondés ont également affirmé qu'ils contribuaient aux économies de coûts du système de justice en empêchant les clients de se retrouver en détention parce qu'ils préconisaient des options de justice alternative, non privative de liberté et réparatrice au moment de la condamnation. Les conseillers parajudiciaires ont fourni des renseignements de base sur les clients, ainsi que de l'information sur les programmes offerts dans la collectivité aux membres du personnel judiciaire, qui ont mené à des décisions en matière de détermination de peines non privatives de liberté. Si le conseiller parajudiciaire n'avait pas fourni ce service, plus de clients auraient pu être en détention. Les conseillers parajudiciaires interrogés ont estimé que, en moyenne, chacun d'eux contribuait à empêcher 15 clients par mois d'être placés inutilement en détention. Selon une étude réalisée en 2015 par Sécurité publique Canada sur les coûts de la criminalité, le coût de la détention quotidienne d'un adulte était estimé à environ 224 \$⁵¹. En extrapolant le nombre estimatif de détentions évitées par les 230 conseillers parajudiciaires du Programme APA et en supposant que la durée moyenne de la détention est d'une journée, on estime que les économies réalisées par le système judiciaire s'élèvent à 9,3 millions de dollars par an (Tableau 4).

Les économies combinées réalisées par le système judiciaire en évitant aux clients des arrestations et des mises en détention inutiles sont estimées à 72,7 millions de dollars par an (Tableau 4). Ces économies se chiffrent à 316 000 \$ par conseiller parajudiciaire et par an.

⁵⁰ Sécurité publique Canada. 2016. La vie difficile de Tyler : L'histoire du parcours d'un jeune homme vers un mode de vie criminel. (<https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2016-r005/index-fr.aspx>).

⁵¹ Gabor, T. Sécurité publique Canada. 2015. Coûts de la criminalité et des interventions du système de justice pénale. (<https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2015-r022/2015-r022-fr.pdf>).

Tableau 4 : Estimation des économies annuelles réalisées par le Programme APA pour le système judiciaire

| A | B | C | D | E | F | G |
|--|--|---|--|--------------------------------|---|---|
| Type d'économie de coûts | Fréquence rapportée par mois (moyenne) | Nombre de conseillers parajudiciaires signalant la fréquence (N=) | Fréquence annuelle moyenne par conseiller parajudiciaire | Économies par cas | Nombre de conseillers parajudiciaires au Canada | Perception des économies de coûts totales par année (millions de dollars) |
| A contribué à prévenir l'arrestation d'un client | 20 | 55 | 240 | 1 149 \$ (par arrestation) | 230 | 63,4 \$ |
| A contribué à empêcher un client d'être mis en détention | 15 | 55 | 180 | 224 \$ (par jour de détention) | 230 | 9,3 \$ |
| Total | | | | | | 72,7 \$ |

5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Conclusions

5.1.1 Pertinence

La surreprésentation continue des Autochtones dans le système judiciaire explique le besoin permanent du Programme APA. Les facteurs qui contribuent à cette surreprésentation sont multiples et systémiques, notamment des taux de pauvreté plus élevés, des milieux de vie défavorisés, du chômage et des désavantages disproportionnés en matière d'éducation et de soins de santé. Le Programme APA répond aux besoins des clients en les aidant à s'y retrouver dans le système judiciaire et à accéder aux services judiciaires et extrajudiciaires. Le Programme est également clairement en phase avec plusieurs engagements fédéraux, notamment les efforts visant à faire progresser la réconciliation ainsi qu'à travailler en consultation et en coopération avec les peuples autochtones.

5.1.2 Rendement

Efficacité

Le Programme APA continue d'aider les clients à mieux connaître leurs droits, leurs obligations ainsi que les ressources disponibles. La plupart des clients du Programme APA interrogés estimaient que les renseignements qu'ils avaient reçus de leur conseiller parajudiciaire les avaient aidés à comprendre le sens de leur plaidoyer, à se procurer un avocat, à réorienter leur cause vers des programmes de justice réparatrice et alternative, ainsi qu'à être aiguillés vers des programmes de santé mentale et de traitement de la toxicomanie. Les conseillers parajudiciaires aident les clients à traverser des moments de crise en établissant des relations, en les aidant à s'y retrouver dans les processus du système de justice, et en les mettant en contact avec des programmes culturellement adaptés dans leur collectivité. Presque tous les clients sondés dans le cadre de l'évaluation étaient satisfaits de l'information qui leur avait été fournie par les conseillers parajudiciaires.

Conformément aux conclusions des évaluations précédentes, les conseillers parajudiciaires continuent de jouer un rôle important dans les efforts visant à accroître le recours aux peines non privatives de liberté et aux programmes de réadaptation par les membres du personnel judiciaire. Les conseillers parajudiciaires fournissent de l'information sur les ressources juridiques et communautaires proposées, sur les options de justice réparatrice et alternative disponibles, ainsi que sur les traditions culturelles et les besoins sociaux des clients. Ils soutiennent également la famille du client, aident à préciser les traumatismes historiques qui ont été subis, ainsi qu'à illustrer comment ces facteurs ont un lien avec la procédure judiciaire. Les membres du personnel judiciaire sont satisfaits de l'information qui leur est fournie par les conseillers parajudiciaires, et ils utilisent celle-ci pour orienter leur prise de décision de même que les processus judiciaires, notamment lors de la détermination des peines et des conditions d'audience, la prise de décision concernant la remise en liberté, l'aiguillage vers des programmes culturellement adaptés ainsi que des programmes de justice alternative/réparatrice. Ainsi, les clients ont été traités de manière juste, équitable et respectueuse de leur culture devant le tribunal, et les valeurs culturelles autochtones adaptées ont été davantage prises en compte dans l'administration de la justice canadienne.

Cependant, bien que l'on s'entende en général sur l'incidence positive des conseillers parajudiciaires au sein du système de justice, l'évaluation a permis de cerner certains facteurs qui peuvent limiter l'incidence que le Programme APA peut avoir sur l'expérience des Autochtones devant le tribunal et sur l'accès à des services culturellement adaptés. En voici des exemples :

- les divers degrés de compétence des conseillers parajudiciaires;
- la disponibilité limitée ou insuffisante des conseillers parajudiciaires dans certaines collectivités;
- les lacunes et les problèmes de disponibilité concernant l'aiguillage vers des programmes de réadaptation et des peines non privatives de liberté.

Conception et prestation du Programme

La demande de services d'assistance parajudiciaire a augmenté au cours des cinq dernières années, et le rôle du conseiller parajudiciaire a continué de s'élargir et d'évoluer. Bien que le nombre de clients servis par le Programme APA ait été stable, le nombre de services par client a augmenté depuis la dernière évaluation. Cette augmentation est attribuable à plusieurs facteurs, notamment un rôle élargi pour répondre aux besoins urgents des collectivités autochtones aux prises avec la pandémie, une augmentation des services aux personnes autochtones ayant des démêlés avec les systèmes de justice familiale ou de protection de l'enfance, et une plus grande participation à la promotion de programmes de réparation et de mesures de soutien plus holistiques. Les principaux défis qui ont eu une incidence sur la prestation des services du Programme comprennent le nombre insuffisant des conseillers parajudiciaires et le taux de roulement élevé de ceux-ci, le manque de formation continue et améliorée des conseillers parajudiciaires, et une insuffisance de services en santé mentale et de soutien par les pairs pour les conseillers parajudiciaires.

La pandémie de COVID-19 a entraîné une réduction de l'accès aux services du programme. De nouveaux obstacles à l'accès ont été créés à mesure que les services sont passés à un modèle de prestation virtuelle et que les clients de même que les conseillers parajudiciaires font face à des obstacles technologiques, en particulier dans les collectivités nordiques, rurales et éloignées. Les services virtuels ont compliqué l'établissement de relations avec les clients autochtones. Pour répondre aux besoins urgents des collectivités, les conseillers parajudiciaires ont multiplié les

services, notamment en effectuant des vérifications du mieux-être et en fournissant des boîtes-repas, ce qui a eu pour effet d'augmenter leur charge de travail.

L'ACS+ a été prise en compte dans la planification et l'exécution du Programme APA. En raison de leurs besoins uniques, certains groupes de clients autochtones nécessitent des types de soutien supplémentaires de la part des conseillers parajudiciaires. Ces derniers adaptent les services offerts aux divers groupes afin de les aider à obtenir un traitement équitable dans le système de justice. Selon l'ensemble des sources de données, les groupes les plus souvent désignés comme requérant un soutien supplémentaire de la part des conseillers parajudiciaires sont les sans-abri, les femmes, les jeunes et les personnes 2ELGBTQI+.

Efficacité

Les activités des conseillers parajudiciaires peuvent empêcher les clients de faire face à des arrestations évitables et des périodes de détention inutiles. Les économies réalisées par le système de justice grâce à ces activités sont estimées à environ 73 millions de dollars par année. Les deux principaux moyens par lesquels les assistants parajudiciaires peuvent éviter aux clients des arrestations inutiles et des coûts ultérieurs pour le système judiciaire consistent à veiller à ce que les clients se présentent au tribunal et à s'assurer qu'ils n'enfreignent pas les conditions de leur libération conditionnelle. Ces mesures permettent d'éviter les infractions ultérieures relevant de l'administration de la justice (c'est-à-dire le non-respect des conditions) et le lancement d'autres mandats d'arrêt. Il convient de noter que l'analyse des économies estimées du système de justice présente des limites, puisqu'elle repose en grande partie sur les souvenirs et les opinions des conseillers parajudiciaires concernant le nombre et la nature des interactions avec les clients.

5.2 Recommandations

En fonction des résultats décrits dans ce rapport, les recommandations suivantes sont formulées :

Recommandation 1 : La Direction de la mise en œuvre des politiques, en collaboration avec le Groupe de travail tripartite, devrait examiner les moyens d'améliorer l'accès et la disponibilité de la formation pour les conseillers parajudiciaires.

L'évaluation a révélé qu'une formation à la fois continue et améliorée des conseillers parajudiciaires est requise. Cette démarche contribuera à résoudre les problèmes liés au taux de roulement élevé, aux compétences et aptitudes variables, ainsi qu'à la multiplication des besoins complexes des clients. Cette formation pourrait tirer parti des efforts continus des gouvernements provinciaux et territoriaux et du ministère de la Justice afin de renforcer et d'appuyer davantage le rôle des conseillers parajudiciaires en tant que professionnels au sein du système de justice canadien. La formation pourrait prendre diverses formes, notamment un programme de formation virtuel ou en personne, un réseau de mentorat entre conseillers parajudiciaires, ou une formation dispensée lors de rassemblements annuels en personne de conseillers parajudiciaires. Les sujets de formation pourraient inclure des compétences de base ainsi qu'une remise à niveau dans de nouveaux domaines tels que la façon de travailler avec divers groupes de clients (p. ex., les personnes ayant des problèmes de santé mentale et de toxicomanie, et les groupes sous-représentés tels que les sans-abri, les femmes, les jeunes et les personnes 2SLGBTQIA+), la prestation virtuelle des services parajudiciaires, et les modifications apportées aux rapports et aux lois comme le *Code criminel*.

Recommandation 2 : La Direction de la mise en œuvre des politiques, en collaboration avec les provinces, les territoires et les organismes de prestation de services, devrait trouver des moyens d'accroître la sensibilisation des membres du personnel judiciaire au rôle des conseillers parajudiciaires et à la valeur des services qu'ils offrent.

L'évaluation a mis en évidence la nécessité de continuer à transmettre des informations et à améliorer les connaissances des membres du personnel judiciaire concernant les services fournis par le Programme APA, de même que les avantages de l'accès à ces services. Plus précisément, on a cerné un besoin en ce qui concerne l'amélioration de la compréhension de la culture autochtone, le fait de prendre en compte la situation des clients et celle de leur collectivité lors de la prise de décision, ainsi que l'importance des programmes communautaires.

Recommandation 3 : La Direction de la mise en œuvre des politiques, en collaboration avec le Groupe de travail tripartite, devrait explorer des façons d'accroître le mieux-être et le soutien en santé mentale offerts aux conseillers parajudiciaires.

La pandémie de COVID-19 et d'autres changements apportés à la prestation du Programme APA ont entraîné une augmentation de la charge de travail et des demandes pour les conseillers parajudiciaires. Les changements sont en grande partie attribuables à la complexité accrue des besoins des clients, à l'augmentation des services offerts aux Autochtones qui ont des démêlés avec les systèmes de justice familiale ou de protection de l'enfance, ainsi qu'à une plus grande participation en vue de répondre aux besoins holistiques des clients (p. ex., soutien affectif, nourriture et vêtements). Les conseillers parajudiciaires ont également des responsabilités accrues dans les domaines de la promotion des programmes de justice réparatrice et de la participation accrue aux tribunaux spécialisés. Cette situation a contribué à l'épuisement professionnel et au taux de roulement des conseillers parajudiciaires. Parmi les options à envisager pour résoudre ces problèmes, citons le soutien au mieux-être et à la santé mentale des conseillers parajudiciaires, la facilitation du soutien entre pairs, et le partage des pratiques exemplaires pour répondre aux besoins des conseillers parajudiciaires en matière de santé mentale.

ANNEXE A : PROBLÈMES ET QUESTIONS D'ÉVALUATION

Question 1 : Pertinence

- 1.1 Quels sont les principaux besoins en vue d'aider les Autochtones qui ont des démêlés avec le système de justice pénale à obtenir un traitement juste, équitable et culturellement adapté? Comment les besoins ont-ils évolué au cours des cinq dernières années?
- 1.2 Dans quelle mesure les activités et les objectifs du Programme APA sont-ils compatibles avec les efforts du gouvernement du Canada visant à renouveler sa relation avec les peuples autochtones, à travailler en consultation et en coopération avec ceux-ci, ainsi qu'à faire progresser le processus de réconciliation et à améliorer l'accès à la justice?

Question 2 : Efficacité

- 2.1 Dans quelle mesure les clients reçoivent-ils de l'information, des services et des programmes culturellement adaptés?
- 2.2 Dans quelle mesure les clients sont-ils conscients de leurs droits et obligations ainsi que des ressources dont ils disposent grâce à leur interaction avec les conseillers parajudiciaires?
- 2.3 Dans quelle mesure les membres du personnel judiciaire reçoivent-ils des renseignements et des conseils de la part des conseillers parajudiciaires concernant les situations des clients, les ressources communautaires et sociales à la disposition des clients dans leur collectivité, les programmes et services de justice alternative/réparatrice disponibles dans la collectivité, les traditions culturelles et les besoins sociaux des clients?
- 2.4 Dans quelle mesure les membres du personnel judiciaire adaptent-ils leurs approches pour mieux répondre aux besoins des peuples autochtones, notamment en les orientant vers des options communautaires?
- 2.5 Dans quelle mesure les conseillers parajudiciaires ont-ils contribué aux partenariats entre les communautés autochtones qu'ils servent, les systèmes de justice communautaire et le système de justice pénale?
- 2.6 Dans quelle mesure le Programme APA a-t-il contribué à ce que les clients reçoivent un traitement juste, équitable et adapté à leur culture devant le tribunal?
- 2.7 Dans quelle mesure le Programme APA a-t-il contribué à ce que les valeurs culturelles autochtones adaptées soient davantage prises en compte dans l'administration de la justice canadienne?
- 2.8 En quoi la planification et l'exécution du Programme APA ont-elles contribué à faire en sorte que les Autochtones ayant des démêlés avec le système de justice et faisant partie des différents groupes de clients visés par l'ACS+ (p. ex., les femmes, les personnes 2ELGBTQI+, les jeunes, les personnes handicapées, les personnes vivant avec un problème de santé, les personnes en situation d'itinérance, les récidivistes, etc.) reçoivent un traitement juste, équitable et adapté à leur culture, notamment en réponse à l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (ENFFADA)?

Question 3 : Efficacité

- 3.1 En quoi le rôle des conseillers parajudiciaires a-t-il évolué au cours des cinq dernières années? Quelles pratiques innovantes et prometteuses ont été recensées? Quels sont les points à améliorer?

- 3.2 Quelle valeur le Programme APA procure-t-il en matière d'efficacité et de réduction des coûts pour le système judiciaire et les institutions publiques connexes, et en ce qui concerne son incidence sur la vie des clients?

Les questions d'évaluation ci-dessus ont été élaborées dès le début de l'évaluation. Cependant, l'analyse des constatations de l'évaluation a révélé la nécessité de mettre en évidence les problèmes liés précisément à la conception et à la prestation du Programme. Par conséquent, le présent rapport contient une section distincte sur les constatations de l'évaluation liées à la conception et à l'exécution du Programme.

ANNEXE B : MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

La section suivante décrit la méthodologie d'évaluation utilisée.

1. Examen des documents, des données et de la documentation

Une variété de documents, de données et de documents ont été examinés dans le cadre de l'évaluation du Programme APA, y compris des données et de la documentation sur le Programme, comme le Profil d'information sur le rendement du Programme APA, des documents budgétaires, des données sur la mesure du rendement, ainsi que des rapports annuels; des données provenant des rencontres du Programme APA, comme les résultats du sondage et les évaluations; des données de recherche sur la COVID-19, comme *Indigenous Resilience and Adaptability : The National Indigenous Courtwork Program Response to COVID-19 (2021)* préparée par la Native Courtworker and Counselling Association of British Columbia et Reciprocal Consulting; des documents d'information et des séances d'information; ainsi que des recherches, des statistiques et de la documentation sur les besoins et le contexte du Programme APA. Environ 140 publications, données et documents ont été examinés entre février et août 2022.

2. Entrevues avec des informateurs clés

Des entrevues ont été menées auprès de 33 informateurs clés entre août et octobre 2022, dont 16 représentants provinciaux et territoriaux, 13 représentants des OPS et 4 représentants ministériels de la Justice. Les entrevues ont été menées par vidéoconférence dans un format semi-structuré qui suivait un guide d'entrevue. Les informateurs clés ont reçu le guide d'entrevue à l'avance et ils ont eu la possibilité de participer à l'entrevue dans la langue officielle de leur choix. Le Tableau 4 présente la répartition des informateurs clés par province et territoire et par type.

Toutes les citations présentées dans le rapport ont été examinées et validées par les personnes qui les ont fournies dans le cadre de l'évaluation.

Tableau 5 : Informateurs clés par province et territoire et par type

| Province et territoire | Provinciaux et territoriaux | OPS | Ministère de la Justice | Nombre total de personnes interviewées |
|---------------------------|-----------------------------|-----------|-------------------------|--|
| Ontario | 3 | 4 | – | 7 |
| Alberta | 1 | 3 | – | 4 |
| Saskatchewan | 4 | | – | 4 |
| Québec | 1 | 2 | – | 3 |
| Territoires du Nord-Ouest | 1 | 2 | – | 3 |
| Yukon | 2 | – | – | 2 |
| Île-du-Prince-Édouard | 1 | – | – | 1 |
| Nouveau-Brunswick | 1 | – | – | 1 |
| Nunavut | – | 1 | – | 1 |
| Manitoba | 1 | – | – | 1 |
| Colombie-Britannique | 1 | – | – | 1 |
| Nouvelle-Écosse | – | 1 | – | 1 |
| Échelle nationale | – | – | 4 | 4 |
| Total | 16 | 13 | 4 | 33 |

3 : Sondages auprès des membres du personnel judiciaire et des conseillers parajudiciaires

Entre septembre et novembre 2022, des sondages ont été menés auprès de 82 conseillers parajudiciaires et de 94 membres du personnel judiciaire (Tableau 6). Les contacts pour les répondants potentiels au sondage ont été fournis par les représentants provinciaux et territoriaux. Un questionnaire de sondage distinct a été préparé pour chaque groupe de répondants et était axé sur l'efficacité et l'efficience du Programme APA. On a communiqué avec les répondants par courriel dans les deux langues officielles afin de répondre à un sondage volontaire en ligne (de 20 à 30 minutes). Certaines personnes ont été invitées directement, tandis que d'autres ont été invitées à envoyer un lien ouvert vers le sondage à d'autres personnes participant au Programme APA pour les inviter à répondre à celui-ci.

Tableau 6 : Description des répondants au sondage

| Groupe du sondage | Description | Nombre d'enquêtes effectuées |
|---------------------------------|---|------------------------------|
| Conseiller parajudiciaire | Les représentants comprenaient des conseillers parajudiciaires employés par les OPS qui offrent les services du Programme APA. Presque tous les répondants ont fourni des services aux tribunaux pénal (96 %) et la majorité a fourni des services aux tribunaux de la famille (67 %). Les autres tribunaux desservis comprenaient les tribunaux des contraventions routières (29 %), les tribunaux de la jeunesse (29 %), les tribunaux en matière d'infractions provinciales (21 %), les tribunaux civils (14 %) et les tribunaux concernant les devoirs administratifs (14 %). Les répondants ont le plus souvent indiqué qu'ils étaient conseillers parajudiciaires depuis moins de cinq ans (47 %), suivis de 6 à 10 ans (25 %), de 11 à 20 ans (14 %) et de 20 ans et plus (14 %). | 82 |
| Membres du personnel judiciaire | Au nombre des représentants figuraient des acteurs du système de justice pénale, notamment des procureurs de la Couronne (58 %), des juges (14 %), des agents de probation (13 %), des avocats de la défense (10 %) et des greffiers (3 %). Une majorité des répondants (63 %) connaissaient assez bien le Programme APA. Les répondants ont indiqué qu'ils avaient participé au Programme en collaborant avec les conseillers parajudiciaires pour fournir des conseils aux Autochtones dans le système judiciaire (31 %), qu'ils avaient eu des contacts avec des conseillers parajudiciaires en contexte judiciaire (27 %), qu'ils avaient aiguillé des clients vers le Programme APA (16 %), et qu'ils avaient travaillé avec les conseillers parajudiciaires en faveur de clients condamnés et avaient aiguillé les clients vers des mesures de rechange (11 %). | 94 |
| Total | | 176 |

Le Tableau 7 présente une répartition des répondants par province ou territoire et par type. Des sondages ont été menés auprès de personnes travaillant dans presque toutes les provinces et tous les territoires qui offraient un Programme APA au moment de l'évaluation.

Tableau 7 : Répondants au sondage par province ou territoire et par type

| Province/Territoire | Conseillers parajudiciaires | Membres du personnel judiciaire | Nombre total de répondants | % des répondants |
|---------------------------|-----------------------------|---------------------------------|----------------------------|------------------|
| Ontario | 24 | 50 | 74 | 42 % |
| Alberta | 23 | 9 | 32 | 18 % |
| Saskatchewan | 8 | 11 | 19 | 11 % |
| Québec* | 14 | – | 14 | 8 % |
| Territoires du Nord-Ouest | 3 | 7 | 10 | 6 % |
| Nouvelle-Écosse | 3 | 5 | 8 | 5 % |
| Nunavut | 4 | 3 | 7 | 4 % |
| Colombie-Britannique* | – | 5 | 5 | 3 % |
| Yukon | 2 | 1 | 3 | 2 % |
| Manitoba | – | 2 | 2 | <1 % |
| Île-du-Prince-Édouard* | 1 | – | 1 | <1 % |
| Inconnu | – | 1 | 1 | <1 % |
| Total | 82 | 94 | 176 | 100 % |

* Au moment de l'évaluation, aucun contact n'avait été fourni aux conseillers parajudiciaires de la C.- B. ni aux membres du personnel judiciaire du Québec et de l'I.-P.-É.

Les éventuels répondants au sondage ont fait l'objet d'un suivi par courriel et par téléphone afin de solliciter leur participation et d'obtenir des références concernant d'autres personnes qui sont susceptibles de mieux répondre au sondage. Au total, 176 personnes ont répondu au sondage parmi les 285 invités, ce qui donne un taux de réponse de 62 % (Tableau 8).

Tableau 8 : Taux de réponse au sondage

| Groupe cible | Invitations | Sondages effectués | Taux de réponse |
|---------------------------------|-------------|--------------------|-----------------|
| Conseiller parajudiciaire | 184* | 82 | 45 % |
| Membres du personnel judiciaire | 101* | 94 | 93 % |
| Total | 285 | 176 | 62 % |

* Ne comprend pas le nombre de personnes ayant transmis le sondage.

4. Sondage auprès des clients du Programme APA

Des sondages ont été menés auprès de 482 clients du Programme APA entre août et décembre 2022. Le sondage mené auprès des clients du Programme APA a été géré par les OPS qui mettent en œuvre le Programme APA partout au pays. En août et en septembre 2022, le personnel de la Direction de l'évaluation du ministère de la Justice a donné des séances de formation aux personnes qui ont géré le sondage. Chaque OPS a ensuite reçu un lien Web vers le sondage, ainsi qu'un document Word en prévision d'un problème de connectivité à Internet. Le lien Internet du sondage est demeuré accessible entre août et octobre 2022 dans la plupart des provinces et des territoires. Toutefois, l'administration du sondage s'est poursuivie en novembre et en décembre 2022 pour certaines provinces et certains territoires.

Un total de 525 questionnaires ont été distribués, et 482 ont été remplis, ce qui a donné un taux d'achèvement de 92 %. Le sondage a été mené principalement par téléphone (69 %), devant les

tribunaux (16 %), en détention provisoire ou en prison (3 %), et à d'autres endroits, comme en personne ou dans la collectivité, au bureau du conseiller parajudiciaire, dans un foyer d'hébergement et dans un Centre d'amitié.

Parmi les 482 clients qui ont fourni des renseignements :

- 59 % ont indiqué être un homme, 41 % une femme et 1 % un autre sexe;
- 13 % étaient âgés de 18 à 24 ans, 33 % étaient âgés de 25 à 34 ans, 39 % étaient âgés de 35 à 50 ans, et 16 % étaient âgés de 51 ans et plus;
- 86 % ont reçu des services en anglais, 15 % ont reçu des services en français, et 5 % ont reçu des services dans une autre langue (principalement en innu) (il convient de noter que certains clients ont reçu des services dans plusieurs langues).

Tableau 9 : Répondants au sondage auprès des clients par province ou territoire

| Province/Territoire | Clients | % des répondants |
|---------------------------|------------|------------------|
| Québec | 155 | 32 % |
| Colombie-Britannique | 147 | 30 % |
| Alberta | 124 | 26 % |
| Ontario | 32 | 7 % |
| Nunavut | 20 | 4 % |
| Territoires du Nord-Ouest | 4 | 1 % |
| Total | 482 | 100 % |

En ce qui concerne leur implication dans le système judiciaire, 85 % des clients ont eu des démêlés avec les tribunaux pénaux, tandis que 15 % en ont eu avec les tribunaux de la famille. Les types d'accusations les plus fréquentes auxquelles ils ont fait face étaient les voies de fait (28 %), les autres infractions au *Code criminel* (15 %), les infractions provinciales (12 %), les infractions en matière d'administration de la justice (8 %), les infractions en matière d'armes et d'explosifs (7 %), les dommages matériels et les méfaits (7 %) ainsi que les infractions d'ordre public (7 %). Pour la majorité des clients, c'était la première fois qu'ils recevaient des services du Programme APA (61 %), tandis que 39 % avaient déjà reçu ces services auparavant.

5. Études de cas

Trois (3) études de cas portant sur différents thèmes ont été réalisées : 1) la valeur économique des conseillers parajudiciaires; 2) les témoignages de l'incidence sur les clients; et 3) le rôle des conseillers parajudiciaires dans les affaires de justice familiale. La collecte de données pour chaque étude de cas comprenait des entrevues, un examen des données du sondage et des entrevues avec les principaux intervenants, ainsi qu'un examen des documents et des dossiers du programme de même que de l'information accessible au public (p. ex., les sites Web). Les études de cas ont été résumées dans des rapports individuels. Lorsqu'une étude de cas comprenait une citation précise, nous avons validé les renseignements et obtenu le consentement de la personne qui les a fournis. Le Tableau 10 fournit des précisions sur l'approche utilisée dans chaque étude de cas.

Tableau 10 : Description des études de cas

| Étude de case 1 : Valeur économique des conseillers parajudiciaires | |
|---|---|
| Sujet de l'étude de cas | Valeur économique des conseillers parajudiciaires |
| Description | Le but de cette étude de cas était d'estimer la valeur des conseillers parajudiciaires pour le système judiciaire en matière d'économies de coûts réalisées (p. ex., en évitant aux clients une arrestation ou une mise en détention inutile). L'étude de cas a également permis d'examiner comment les économies réalisées par les conseillers parajudiciaires diffèrent selon qu'il s'agit de collectivités urbaines, rurales ou éloignées, qui connaissent des frais de justice supplémentaires liés aux déplacements. En s'appuyant sur les données des entretiens et des sondages ainsi que sur les recherches existantes sur les coûts typiques des tribunaux, l'étude de cas a élaboré un modèle économique comportant des hypothèses qui permettent d'estimer les économies réalisées par le système judiciaire. En plus d'élaborer une estimation financière, l'étude de cas comprend des exemples contextuels de la façon dont les conseillers parajudiciaires ont contribué aux économies de coûts grâce aux relations qu'ils ont établies avec les collectivités, les tribunaux et les clients. |
| Étude de case 2 : Témoignages de l'incidence sur les clients | |
| Sujet de l'étude de cas | Témoignages de l'incidence sur les clients |
| Description | L'objectif de cette étude de cas était de déterminer dans quelle mesure le travail des conseillers parajudiciaires avait eu une incidence sur les clients en ce qui concerne le soutien qu'ils avaient reçu dans le cadre du Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones (APA) et sur les décisions qu'ils avaient prises, et d'autres incidences plus générales (p. ex., sur la vie des clients et la confiance établie au sein du système judiciaire et des collectivités). L'objectif global de l'étude de cas était de montrer le côté humain des conseillers parajudiciaires et l'incidence qu'ils ont sur la vie des clients. |
| Étude de case 3 : Rôle des conseillers parajudiciaires dans les questions de justice familiale | |
| Sujet de l'étude de cas | Rôle des conseillers parajudiciaires dans les questions de justice familiale |
| Description | Le but de cette étude de cas était d'examiner le rôle des conseillers parajudiciaires au tribunal de la famille, en mettant l'accent sur deux provinces qui ont toujours fourni ces services : Alberta et Ontario. L'étude de cas visait à mieux comprendre le rôle des conseillers parajudiciaires et la façon dont ce rôle a évolué, ainsi qu'à déterminer les pratiques exemplaires de même que les leçons apprises en lien avec la prestation de services de conseillers parajudiciaires au tribunal de la famille. L'objectif secondaire de l'étude de cas consistait à explorer les premières répercussions et implications de l'augmentation du financement du Programme APA consacré aux services de conseiller parajudiciaire à la famille, soit 6,7 millions de dollars alloués en 2021 et répartis sur trois ans. |