



Évaluation du Programme de justice autochtone Rapport final

Décembre 2021

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

REMERCIEMENTS

La dirigeante principale 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 formulé des idées et des commentaires dans le cadre de la présente évaluation. Les participants à l'évaluation comprenaient des employés du ministère de la Justice Canada, d'autres ministères fédéraux, des représentants provinciaux, territoriaux et d'organismes non gouvernementaux, ainsi que des intervenants autochtones.

ACRONYMES

Code criminel	<i>Code criminel</i> du Canada
CVR	Commission de vérité et réconciliation
DJA	Direction de la justice applicable aux Autochtones
ETCAF	Ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale
FFADA	Femmes et filles autochtones disparues et assassinées
GRC	Gendarmerie royale du Canada
GT	Groupe de travail
GT FPT	Groupe de travail fédéral-provincial-territorial
ICAJ	Infractions contre l'administration de la justice
IJC	Intervenants en justice communautaire
JA	Justice autochtone
PJA	Programme de justice autochtone
PMO	Peines minimales obligatoires
Programme APA	Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones
SJP	Système de justice pénale

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	i
1 INTRODUCTION	1
1.1 But de l'évaluation	1
1.2 Portée de l'évaluation.....	1
2 PROFIL DU PROGRAMME	1
2.1 Description du Programme	1
3 MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION	4
3.1 Sources de données	4
3.2 Défis et limites de l'évaluation.....	6
4 CONSTATATIONS	8
4.1 Pertinence	8
4.1.1 Nécessité de maintenir le Programme	8
4.1.2 Facteurs contribuant à la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale	11
4.1.3 Réactivité du Programme aux besoins cernés.....	14
4.1.4 Harmonisation du Programme avec les priorités du gouvernement fédéral et du ministère de la Justice Canada.....	15
4.2 Efficacité du Programme.....	16
4.2.1 Accroître la participation des Autochtones à l'administration de la justice.....	16
4.2.2 Renforcer la capacité des collectivités à mettre en œuvre le Programme.....	18
4.2.3 Partenariats avec les services communautaires et le système de justice pénale ...	20
4.2.4 Politique fédérale en matière de justice autochtone éclairée par les partenaires de la justice communautaire autochtone	24
4.2.5 Intégration des valeurs culturelles autochtones dans l'administration de la justice pénale	26
4.2.6 Contribution du Programme au bien-être des participants.....	26
4.2.7 Réduction des taux de victimisation, de criminalité et d'incarcération	28
4.3 Efficience et rentabilité	30
5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	35
5.1 Conclusions	35
5.1.1 Pertinence	35
5.1.2 Rendement.....	35
5.2 Recommandations	36

Liste des figures

Figure 1 : Nombre relatif et pourcentages d'admissions d'adultes et de jeunes autochtones dans les services correctionnels provinciaux et territoriaux.....	9
Figure 2 : Taux de criminalité déclarés (pour 100 000 habitants) au sein des populations majoritairement autochtones et non autochtones (2018).....	10
Figure 3 : Changements en matière de collaboration signalés par les intervenants en justice communautaire.....	21

Liste des tableaux

Tableau 1 : Ressources financières allouées au Programme, de 2016-2017 à 2020-2021.....	4
Tableau 2 : Participation aux enquêtes	5
Tableau 3 : Nombre de participants aux études de cas	6
Tableau 4 : Pourcentage de récidivistes, en fonction du nombre d'années écoulées et de la participation aux programmes du PJA.....	29
Tableau 5 : Dépenses du PJA par participant au Programme, de 2017-2018 à 2019-2020.....	32
Tableau 6 : Différences de coûts par affaire entre le PJA et le SJP en 2014-2015.....	33
Tableau 7 : Dépenses prévues et dépenses réelles, de 2016-2017 à 2020-2021	34

SOMMAIRE

Introduction

L'évaluation du Programme de justice autochtone (PJA ou le Programme) a été réalisée par la Direction d'évaluation du ministère de la Justice et couvre les exercices 2016-2017 à 2020-2021. Elle a été menée conformément à la *Politique sur les résultats* (2016) du Conseil du Trésor. L'évaluation s'est penchée sur la pertinence du Programme, à savoir s'il existe une nécessité de le maintenir, sur son rendement concernant l'atteinte des résultats escomptés, ainsi que sur son efficacité et sa rentabilité.

Description du Programme

Le PJA est une initiative fédérale dont les frais sont partagés avec les treize provinces et territoires et qui est mise en œuvre en partenariat avec les collectivités autochtones. L'objectif général du Programme est de régler le problème de la surreprésentation des Autochtones, que ce soit à titre de délinquants ou de victimes, au sein du système de justice pénale (SJP). Le Programme comporte deux volets de financement qui ont été inclus dans l'évaluation, soit le Fonds de la justice communautaire et le Fonds de renforcement des capacités.

Constatations

Pertinence

La surreprésentation croissante des Autochtones dans le SJP et les taux de criminalité plus élevés dans les collectivités dont la majorité de la population est autochtone mettent en lumière la nécessité du Programme. Les Autochtones représentent 5 % de la population canadienne, mais ils constituent environ 30 % des admissions dans les établissements correctionnels provinciaux, territoriaux et fédéraux. Les facteurs qui contribuent à la surreprésentation des Autochtones dans le SJP sont bien connus. Les politiques et les pratiques coloniales d'oppression systémique de la culture, des langues et des traditions autochtones, les pensionnats autochtones et la « raffe des années 1960 » ont provoqué des traumatismes intergénérationnels et la marginalisation des collectivités autochtones, qui continuent aujourd'hui de souffrir des répercussions de cet héritage sur le plan social, économique et de la santé.

Le PJA offre des mesures de rechange culturellement adaptées au SJP classique. Ces solutions aident l'accusé à comprendre les facteurs sous-jacents qui contribuent aux infractions, notamment les problèmes de santé mentale, la toxicomanie, les problèmes socioéconomiques (comme la pauvreté) et les conditions de logement inadéquates, et à y remédier. À cet égard, les programmes de justice communautaire ont grandement répondu aux besoins des délinquants qui y ont participé et, plus de façon plus large, à ceux des victimes et des membres de la collectivité.

En raison de la discrimination et du racisme systémiques persistants, ainsi que des ressources limitées dont il dispose, le Programme n'est pas en mesure de suivre le rythme engendré par l'ampleur et la complexité des besoins. En outre, le manque de sensibilisation aux programmes de justice communautaire et de connaissance de ceux-ci, la discrimination et, dans certains cas, les perceptions négatives à l'égard de ces programmes parmi les représentants du SJP constituent un obstacle important, puisque la décision d'aiguiller les personnes vers des programmes de justice communautaire relève en grande partie du SJP.

Le Programme s'harmonise bien avec les priorités du gouvernement fédéral et du ministère de la Justice. Le gouvernement a déclaré qu'il était nécessaire de s'attaquer aux inégalités systémiques qui contribuent à la surreprésentation des Autochtones dans le SJP et d'améliorer l'accès aux programmes de déjudiciarisation. Afin de répondre à ces besoins, des fonds ont été annoncés dans l'Énoncé économique de l'automne 2020 et dans le Budget 2021.

Efficacité

Le PJA a permis d'accroître la participation des collectivités autochtones à la conception et à la mise en œuvre d'un large éventail de programmes liés à la justice, notamment en matière de prévention, de déjudiciarisation, de médiation civile et familiale, de réinsertion sociale, et de soutien aux personnes qui ont été libérées sous caution ou qui sont en probation. Les collectivités participent de plus en plus à l'aiguillage vers les programmes. Par ailleurs, les aînés jouent un rôle clé dans le cadre des programmes communautaires puisqu'ils favorisent la participation des délinquants et des victimes, et sont fréquemment présents au sein des comités de justice communautaire.

Les capacités et les ressources des programmes de justice communautaire, notamment le niveau de collaboration et de confiance établi avec le gouvernement local, les intervenants et les résidents, ont une incidence sur la participation de la collectivité aux programmes. La visibilité et la capacité des programmes à entreprendre diverses activités communautaires et à établir une collaboration avec les intervenants dépendent de l'accès au personnel, aux ressources et aux infrastructures, ainsi que des compétences et de la capacité des intervenants en justice communautaire (IJC) à établir des relations. Le Fonds de renforcement des capacités du PJA a appuyé un certain nombre de rassemblements et d'ateliers régionaux au cours desquels des IJC, des membres de la collectivité et des représentants du SJP (p. ex., policiers ou procureurs de la Couronne) se sont réunis pour mettre en commun leurs pratiques exemplaires, se renseigner sur divers thèmes et questions ayant une incidence sur les collectivités, et établir des relations. Il existe un intérêt important pour des activités de formation et de renforcement des capacités qui visent un large éventail de questions, y compris l'établissement de relations avec les intervenants communautaires et le SJP.

Les partenariats et la collaboration établis à l'échelle communautaire et avec les représentants du SJP ont eu des répercussions sur tous les autres aspects du Programme. L'évaluation a révélé que la collaboration s'est accrue entre divers intervenants dans de nombreuses collectivités. Les améliorations le plus souvent signalées portent sur la collaboration avec les procureurs de la Couronne et les procureurs provinciaux, ceux-ci étant les plus susceptibles d'aiguiller les clients vers le Programme. Les relations avec les forces de l'ordre continuent de représenter un défi, ce qui s'explique en grande partie par la rotation fréquente du personnel au sein de la GRC et des services de police provinciaux, une participation limitée, la discrimination et les perceptions erronées concernant les programmes, ainsi que l'absence de directives et de protocoles officiels concernant les aiguillages. Bien que plusieurs collectivités aient signalé une collaboration accrue avec les services autochtones d'assistance judiciaire et d'aide aux victimes, certaines n'avaient qu'un accès limité à ces services et disposaient d'une capacité et de structures locales limitées pour soutenir une telle collaboration.

Le PJA a déployé divers efforts pour accroître la sensibilisation aux programmes de justice communautaire et la visibilité de ceux-ci, de même que l'acceptation des valeurs et des traditions autochtones dans le SJP; il est toutefois trop tôt pour constater une augmentation tangible de l'aiguillage des contrevenants vers les programmes communautaires.

La Direction de la justice applicable aux Autochtones (DJA) contribue régulièrement à l'élaboration de la politique fédérale en matière de justice autochtone et dirige des initiatives propres aux programmes. Plus particulièrement, la DJA transmet aux responsables des politiques les informations et les commentaires provenant des partenaires et des intervenants communautaires, par le biais d'une communication et d'un partage d'informations continus au sein d'un certain nombre de groupes de travail. Les partenaires fédéraux-provinciaux-territoriaux (FPT) et du PJA ont collaboré sur une série d'enjeux et d'initiatives politiques, notamment l'élaboration d'un plan de mise en œuvre des *principes de l'arrêt Gladue* au sein du SJP. La DJA, y compris le personnel régional, sert de lien important entre le Ministère et les collectivités autochtones.

Le PJA a des répercussions importantes sur le bien-être des délinquants et des victimes, ainsi que sur les collectivités au sens large. Les processus de justice réparatrice et de justice autochtone mis en œuvre par les programmes de justice communautaire aident les délinquants à comprendre les causes et les répercussions des infractions qu'ils ont commises, et créent un processus de résolution satisfaisant pour eux et pour les victimes. On estime que 90 % des clients réussissent à respecter les obligations qui leur sont imposées, et la majorité des personnes prenant part à un processus de déjudiciarisation après leur mise en accusation voient les accusations contre elles retirées ou rejetées. Le processus de justice réparatrice et de justice autochtone a une incidence sur l'ensemble de la collectivité puisqu'il permet de garder les familles unies, de guérir les membres de la collectivité, de réduire le taux de récidive et d'accroître la sécurité. L'évaluation a révélé une réduction des taux de victimisation et de récidive chez les participants aux programmes de justice communautaire.

Efficacité

Le Programme est bien géré, et les données montrent que son efficacité et sa rentabilité se sont améliorées depuis la dernière évaluation. Soulignons que le coût du Programme par client est faible. Puisque les coûts des programmes communautaires du PJA, le nombre de clients desservis et les réductions des taux de récidive des participants ont tendance à demeurer assez stables au fil du temps, il est raisonnable de supposer que les futures économies de coûts réalisées chaque année seront similaires à celles observées lors de l'évaluation de 2016, soit des économies immédiates de 1 604 \$ par participant pour le SJP, ou de 14 498 556 \$ pour la cohorte complète de participants. Une étude actualisée sur la récidive, comprenant une analyse des coûts, sera réalisée à une date ultérieure afin de valider l'efficacité continue du Programme.

Recommandations

- 1) La Direction de la justice applicable aux Autochtones, en collaboration avec des partenaires provinciaux, territoriaux et communautaires, élabore un recueil de formations, de ressources documentaires et de pratiques exemplaires à l'intention des intervenants en justice communautaire.
- 2) La Direction de la justice applicable aux Autochtones, en collaboration avec des partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux, conçoit des initiatives au sein des programmes qui contribueront à remédier aux inégalités systémiques dans le système de justice pénale.

1 Introduction

1.1 But de l'évaluation

L'évaluation du Programme de justice autochtone (PJA ou le Programme) a été réalisée conformément à la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor (2016) et à la *Loi sur la gestion des finances publiques*. La Direction d'évaluation du ministère de la Justice Canada a mené l'évaluation conformément au Plan intégré d'audit et d'évaluation pour la période de 2020-2021 à 2024-2025.

1.2 Portée de l'évaluation

Le Programme a été évalué à cinq reprises, la dernière évaluation remontant à 2016. La présente évaluation a porté sur cinq exercices, soit la période de 2016-2017 à 2020-2021. Elle s'est penchée sur les questions liées à la pertinence, à l'efficacité, à l'efficience et à la rentabilité du Programme. En ce qui a trait à la pertinence, l'évaluation a permis de déterminer la nécessité du Programme, sa capacité à répondre aux nouveaux enjeux, ainsi que son harmonisation avec les priorités fédérales et ministérielles. L'évaluation a également examiné l'efficacité du Programme relativement à l'atteinte des résultats escomptés. Dans le but de s'appuyer sur l'évaluation précédente, cette évaluation a exploré de façon plus détaillée plusieurs thèmes abordés par les programmes communautaires, notamment les activités de prévention, la médiation civile et familiale, les programmes liés à la violence familiale, et les expériences des victimes qui ont participé aux processus de justice réparatrice.

La réduction du taux de récidive constitue l'une des mesures clés de la réussite du PJA. Des études antérieures sur la récidive ont examiné la prévalence et la probabilité de récidive après la participation à un programme. Bien qu'elle n'ait pu être achevée dans le délai de cette évaluation, l'étude actuelle sur la récidive élargira l'analyse des taux de récidive en incluant des données provenant d'autres provinces et territoires. Enfin, l'évaluation de l'efficacité du Programme devait inclure une analyse comparative des coûts afin d'estimer l'incidence du PJA sur la réduction des coûts du système de justice pénale (SJP). L'étude sur la récidive et l'analyse des coûts seront réalisées à une date ultérieure.

2 PROFIL DU PROGRAMME

2.1 Description du Programme

Lancé en 1991, le PJA est une initiative fédérale dont les frais sont partagés avec les treize provinces et territoires et qui est mise en œuvre en partenariat avec les collectivités autochtones. Le Programme a pour but de remédier au problème de surreprésentation des Autochtones au sein du SJP, que ce soit à titre de délinquants ou de victimes, et d'accroître l'accès à des options et à des services culturellement adaptés en matière de justice. Le PJA a été renouvelé sept fois, soit en 1996, 2002, 2007 (son financement a été accru), 2012, 2013 et 2014. Le budget de 2017 a permis son renouvellement sur une base permanente aux niveaux de financements existants (12,7 millions de dollars par année) afin de le doter de fonds stables et à long terme.

Aperçu des composantes du Programme

Le Programme comporte deux volets de financement :

- **Fonds de la justice communautaire** : Grâce à ce fonds, le PJA soutient directement 211 programmes de justice communautaire qui s'adressent à 650 collectivités à l'échelle du pays. Les programmes financés s'attaquent aux causes profondes de la criminalité et offrent des solutions qui reflètent les valeurs, les traditions et la culture des collectivités en matière de la justice. Les activités peuvent se dérouler à n'importe quelle étape du processus judiciaire, notamment à l'étape de la prévention, avant la mise en accusation, après la mise en accusation, après le prononcé de la peine ou à l'étape de la réinsertion sociale. Les programmes utilisent des processus de justice réparatrice et de justice traditionnelle autochtone qui réunissent la victime, le délinquant et la collectivité afin de se concentrer sur la réparation des torts et la responsabilisation des délinquants. Les programmes du PJA travaillent en étroite collaboration avec les intervenants du système de justice, notamment les services de police, la Couronne et les juges.
- **Fonds de renforcement des capacités** : Ce fonds de moindre envergure vise à appuyer les efforts de renforcement des capacités dans les collectivités autochtones, plus particulièrement pour ce qui est d'accroître les connaissances et les compétences pour la mise en œuvre et la gestion de programmes de justice communautaire.

Élaboration des politiques et des programmes

Le personnel de la DJA collabore avec des partenaires autochtones, provinciaux et territoriaux afin d'améliorer le Programme et de contribuer à d'autres programmes et politiques du gouvernement fédéral ayant des répercussions sur les peuples autochtones. Cet engagement s'effectue par l'entremise de plusieurs groupes de travail permanents et ad hoc, ainsi que par d'autres contacts directs dans le cadre de la gestion quotidienne des ententes de financement. La collaboration régulière et continue avec les partenaires des collectivités autochtones permet non seulement d'obtenir des commentaires et des orientations sur la façon d'améliorer le Programme, mais également des informations précieuses sur les besoins des personnes impliquées dans les processus judiciaires (par exemple, les délinquants ou les victimes) et les priorités des collectivités autochtones en matière de justice.

Gouvernance et principaux intervenants

La Direction de la justice applicable aux Autochtones (DJA) du Ministère est chargée d'établir et de maintenir des partenariats à l'échelle provinciale et territoriale. Le personnel de la DJA et les partenaires provinciaux et territoriaux travaillent de concert pour évaluer et traiter les nouveaux problèmes de justice et les lacunes en matière de services, ainsi que pour concevoir de nouveaux programmes de justice communautaire.

À titre de partenaires, les gouvernements provinciaux et territoriaux :

- Investissent dans les programmes de justice communautaire du PJA (apport financier ou en nature);
- Fournissent des connaissances et des perspectives propres aux régions, un soutien intégral

aux programmes et des partenariats (p. ex. services aux victimes, services correctionnels, services de probation, services de police) à l'échelle régionale;

- Participent au groupe de travail fédéral-provincial-territorial (GT FPT) du PJA, qui sert de forum stratégique pour la surveillance continue des questions intergouvernementales concernant le PJA, et coprésident celui-ci.

Les collectivités autochtones et les organisations autochtones non gouvernementales et à but non lucratif (bénéficiaires des fonds du PJA) conçoivent et mettent en œuvre des programmes de justice communautaire qui répondent aux besoins des collectivités spécifiques qu'elles desservent, et elles ont la responsabilité de respecter les obligations de production de rapports énoncées dans les ententes de contribution. Elles fournissent des renseignements et des commentaires précieux au Ministère et aux gouvernements provinciaux et territoriaux sur les besoins en matière de justice communautaire, et établissent des partenariats avec les intervenants à l'échelle provinciale, territoriale et communautaire pour assurer l'efficacité des programmes. Elles peuvent également fournir des ressources, tant financières qu'en nature, en vue d'assurer le fonctionnement de leurs programmes de justice communautaire.

D'autres ministères fédéraux participent également au Programme, y compris :

- Sécurité publique Canada, qui fournit un financement destiné spécifiquement aux Autochtones dans des domaines liés à la justice tels que la planification de la sécurité communautaire, la prévention du crime, la réinsertion sociale, les services correctionnels communautaires, et les services de police des Premières Nations et des Inuits;
- Le Service correctionnel du Canada, qui peut collaborer avec les programmes de justice communautaire en aidant les comités de justice locaux à planifier la réinsertion sociale des délinquants et à fournir le soutien communautaire nécessaire aux délinquants libérés en vertu de l'article 84 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*;
- La Gendarmerie royale du Canada (GRC) qui, dans des circonstances appropriées, aiguille les délinquants vers des programmes de justice communautaire avant leur mise en accusation et participe aux programmes au moyen de communications régulières, en prenant part à des comités mis en place dans le cadre de programmes ou à des groupes d'experts en justice communautaire, etc.

Ressources du Programme

Au cours de la période couverte par l'évaluation, le ministère de la Justice a alloué environ 72,6 millions de dollars au Programme.

Tableau 1 : Ressources financières allouées au Programme, de 2016-2017 à 2020-2021

Catégories	Exercice 2016-2017	Exercice 2017-2018	Exercice 2018-2019	Exercice 2019-2020	Exercice 2020-2021
Subventions et contributions	13 581 043 \$	12 700 000 \$	13 009 920 \$	13 056 109 \$	12 700 000 \$
Salaires	1 197 840 \$	1 769 237 \$	1 444 850 \$	1 008 006 \$	1 099 134 \$
Fonctionnement et entretien	102 514 \$	130 189 \$	396 719 \$	248 000 \$	133 000 \$
Total	14 881 397 \$	14 599 426 \$	14 851 489 \$	14 312 115 \$	13 932 134 \$

Source : Données financières du ministère de la Justice

3 MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

L'évaluation a été réalisée à l'aide d'une matrice d'évaluation élaborée dans le cadre de la phase de planification et comportant les questions d'évaluation et les indicateurs et sources de données correspondants.

3.1 Sources de données

L'évaluation a inclus plusieurs sources de données et utilisé les méthodes de collecte de données suivantes.

- Examen des documents et des données. L'analyse documentaire avait pour but d'examiner de façon systématique les données secondaires pertinentes qui fournissaient des informations descriptives sur les activités du Programme et les éléments répondant à la plupart des questions d'évaluation. Parmi les types de documents examinés, mentionnons les suivants :
 - Données sur les programmes du PJA (de 2017-2018 à 2019-2020);
 - Réussites des programmes du PJA signalées dans les rapports annuels;
 - Documents de renforcement des capacités et de formation;
 - Initiatives de partenariats (p. ex., formation de la GRC, cartographie des programmes communautaires, élaboration d'une brochure d'information et de ressources, création d'une base de données en ligne);
 - Rapport sur l'état du système de justice pénale et Tableau de bord en ligne;
 - Documents du GT FPT.
- Analyse documentaire : La documentation examinée comprenait des rapports de recherche et des statistiques sur les populations autochtones, le droit et les politiques.
- Enquêtes sur les programmes de justice communautaire (2019), les intervenants (2021) et les représentants du SJP (2021) : trois enquêtes ont été réalisées et examinées dans le cadre de cette évaluation.
 1. La DJA a administré l'enquête sur les programmes de justice communautaire en 2019 afin de mieux comprendre les types de programmes et de services fournis.
 2. Une enquête distincte auprès des prestataires de services de première ligne et des intervenants en justice communautaire (IJC) a été menée par la Direction

d'évaluation en 2021 afin de recueillir des données pertinentes pour les questions d'évaluation. Soulignons que l'on compte environ 200 IJC (les postes vacants peuvent avoir une incidence sur le nombre d'IJC employés à un moment donné), et que le taux de réponse parmi ces derniers était d'environ 50 %.

3. Une enquête a également été réalisée par la Direction d'évaluation auprès des représentants du SJP. Parmi les 54 représentants du SJP interrogés, la moitié étaient des agents de la GRC et l'autre moitié des procureurs provinciaux (quelques avocats de la défense et un juge ont également participé à cette enquête). Les répondants provenaient de dix administrations, soit la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut.

Tableau 2 : Participation aux enquêtes

Enquête	Nombre de répondants
Programmes de justice communautaire (2019)	110
IJC (2021)	94
Représentants du SJP	54

- Entretiens réalisés auprès d'informateurs clés : Des entretiens téléphoniques ont été menés auprès de 39 personnes afin de recueillir les perceptions des représentants fédéraux du ministère de la Justice Canada et de Services aux Autochtones Canada (n = 14), des représentants provinciaux et territoriaux (n = 22), et des représentants des programmes de justice communautaire du PJA (n = 3).
- Études de cas : Trois études de cas ont été réalisées auprès de douze collectivités; celles-ci se sont concentrées sur la prévention, les programmes de médiation civile et familiale et de lutte contre la violence familiale, ainsi que sur les expériences des victimes et des survivants d'actes criminels.

Les programmes communautaires sélectionnés pour les études de cas proposent un large éventail de programmes servant à la fois les délinquants et les victimes. Puisqu'ils ne sont pas censés être représentatifs des nombreux programmes divers et uniques soutenus par le PJA, des efforts ont été déployés pour sélectionner des programmes offrant une expertise particulière dans le domaine visé par l'étude afin que des pratiques exemplaires et des leçons apprises puissent être cernées et partagées. Les collectivités ont été sélectionnées de façon à assurer une représentation régionale ainsi que des collectivités urbaines, rurales et éloignées.

Chaque étude de cas comprenait un examen des documents et des données, des entretiens et, dans la mesure du possible, des visites sur place. L'objectif de chaque étude de cas est défini ci-dessous, et un sommaire des participants est présenté au tableau 3.

- Quatre collectivités ont participé à l'étude de cas sur les activités et les mesures de prévention de la criminalité. L'objectif consistait à explorer l'étendue et le type d'activités de prévention entreprises par le programme communautaire, les caractéristiques des clients participant aux mesures de prévention (par exemple, les

jeunes, les anciens délinquants, les personnes présentant un risque élevé, etc.), les autres partenaires et intervenants touchés, les obstacles à ces activités, ainsi que leur incidence et leur efficacité. Les quatre collectivités qui ont accepté de participer à l'étude de cas provenaient des Territoires du Nord-Ouest, de la Saskatchewan, du Québec et de la Colombie-Britannique. Au total, 29 entretiens ont été réalisés, principalement auprès de partenaires et d'intervenants du programme.

- Trois collectivités ont participé à l'étude de cas conçue pour permettre l'observation de certaines initiatives communautaires liées à la médiation civile et familiale et à la lutte contre la violence familiale; parmi celles-ci, deux provenaient de l'Alberta et une de la Saskatchewan. La méthodologie utilisée a consisté à réaliser des entretiens auprès de 38 personnes de trois collectivités (tous les entretiens sauf trois ont été menés en personne lors de visites de la collectivité) et à observer deux groupes de clients participant à des cercles.
- Cinq collectivités ont participé à l'étude de cas portant sur les expériences des victimes et des survivants d'actes criminels qui ont pris part aux processus de justice réparatrice mis en œuvre par les programmes de justice communautaire du PJA. Parmi celles-ci, deux provenaient du Québec, une du Nunavut, une de la Saskatchewan et une de la Colombie-Britannique. Les visites sur place ont donné lieu à un total de 17 entretiens avec des survivants et des victimes d'actes criminels, 7 entretiens avec des participants qui s'étaient adressés eux-mêmes aux programmes, 19 entretiens avec des gestionnaires et des employés de programmes, et 27 entretiens avec des membres de la collectivité (aînés et participants communautaires au processus de justice réparatrice).

Tableau 3 : Nombre de participants aux études de cas

Études de cas	IJC	Membres de la collectivité (aînés) et intervenants	Représentants du SJP	Participants au Programme (délinquants et victimes)	Total
Prévention (quatre collectivités)	4	22	3	0	29
Médiation civile et familiale et lutte contre la violence familiale (trois collectivités)	9	13	7	9	38
Victimes et survivants d'actes criminels (cinq collectivités)	19	27	0	24	70
Total	32	62	10	33	137

3.2 Défis et limites de l'évaluation

L'équipe d'évaluation s'est heurtée à certaines limites ou difficultés méthodologiques, notamment :

- Fiabilité des données des programmes. Il existe des incohérences dans la façon de présenter les données entre les programmes communautaires, en raison de différents systèmes de collecte de données (certaines administrations possèdent leurs propres systèmes) et de différentes capacités de produire des rapports en temps opportun. Notons également que les données des programmes n'étaient pas disponibles pour toutes les provinces et tous les territoires au cours des trois années visées par l'examen.
- Représentativité limitée des répondants provenant du SJP. Bien que les répondants du SJP provenaient de 10 administrations, la moitié des agents de la GRC qui ont participé à l'enquête provenaient du Nunavut, et la plupart des procureurs provinciaux provenaient de trois provinces (Ontario, Manitoba et Saskatchewan).
- Risque de partialité des répondants. La plupart des résultats sont basés sur des opinions (obtenues au moyen d'enquêtes et d'entretiens), ce qui pourrait engendrer un parti pris attribuable à l'approche d'échantillonnage (sélectif, non aléatoire), au caractère volontaire de la participation et au fait qu'il s'agit d'une autodéclaration (les participants rendent compte de leurs propres activités).
- Les données présentées dans ce rapport ne s'appliquent pas à tous les programmes. Comme il a été précisé à la section 2.1, les programmes de justice communautaire sont fondés sur les traditions et la culture des collectivités participantes; par conséquent, leur conception, leur structure, leur fonctionnement et leurs capacités sont appelés à varier. Certains organismes communautaires financés sont bien implantés, fonctionnent depuis longtemps et sont bien connus dans la collectivité, tandis que d'autres peuvent être établis depuis moins longtemps, ou disposer de ressources limitées et avoir une moins bonne visibilité au sein de la collectivité. Ainsi, les conclusions présentées dans cette évaluation concernant les programmes de justice communautaire s'appliqueront à certaines collectivités, et non à l'ensemble des collectivités. Par ailleurs, les études de cas n'étaient pas conçues pour être représentatives d'un large éventail de programmes; toutes les données provenant des entretiens réalisés dans le cadre des études de cas doivent donc être interprétées avec prudence.
- La plupart des données ont été recueillies pendant la pandémie de COVID-19. Les circonstances actuelles liées à la capacité des programmes communautaires de fournir des services, notamment le soutien limité en personne, les possibilités restreintes de déplacements et la mobilisation limitée au sein des collectivités, peuvent avoir influencé les perceptions à l'égard du Programme. La pandémie et les conditions de travail en régions éloignées ont eu une incidence sur la collecte des données de l'évaluation, ce qui a entraîné des retards et un accès limité aux organismes communautaires dans le cadre des études de cas sur la prévention (par exemple, toutes les entrevues des études de cas ont été réalisées par téléphone, et il a été difficile de communiquer avec certains représentants d'organismes communautaires, car ils n'étaient pas présents au bureau).
- Il n'a pas été possible d'achever l'étude sur la récidive et l'analyse comparative des coûts dans le délai imparti pour l'évaluation. L'étude prévue sur la récidive a été retardée en raison des restrictions liées à la pandémie de COVID-19, qui ont empêché le personnel des programmes de justice communautaire d'accéder à leurs bureaux pour effectuer la saisie

des données. De même, la division de la GRC qui effectue les vérifications de casiers judiciaires a dû faire face à des restrictions liées à la pandémie, ce qui a entraîné des retards supplémentaires dans le cadre du projet. Puisque l'analyse comparative des coûts intègre les résultats de l'étude sur la récidive, celle-ci a également été retardée. Les travaux relatifs à ces deux études seront achevés à une date ultérieure.

La méthodologie d'évaluation a fait appel à de multiples sources de données, à des sources primaires et secondaires de données quantitatives (données des programmes et enquêtes) et à des données qualitatives (entretiens avec des informateurs clés et études de cas). Les limites ont été atténuées en triangulant les données de ces sources de données pour parvenir aux constatations présentées dans ce rapport.

4 CONSTATATIONS

4.1 Pertinence

4.1.1 Nécessité de maintenir le Programme

La nécessité de maintenir le Programme est mise en évidence par la surreprésentation continue et croissante des Autochtones dans le SJP ainsi que par les taux de criminalité plus élevés dans les collectivités autochtones.

Les Autochtones continuent d'être surreprésentés dans le SJP, tant à titre de victimes qu'à titre de délinquants. En 2018-2019, les Autochtones constituaient environ 5 % de la population au Canada¹, mais ils représentaient environ 30 % du total des admissions en détention pour adultes dans les établissements correctionnels provinciaux et territoriaux², et 29 % du total des admissions en détention au sein des services correctionnels fédéraux³.

La figure 1 ci-dessous montre une importante augmentation des admissions d'Autochtones dans les services correctionnels provinciaux et territoriaux en ce qui a trait aux nombres relatifs et au pourcentage du total des admissions. La surreprésentation des jeunes autochtones (42 % en 2018-2019) est nettement supérieure à celle des adultes (29 %). Le nombre de jeunes autochtones admis dans les services correctionnels provinciaux et territoriaux a diminué d'environ 2 000 admissions (de 8 260 en 2016-2017 à 6 258 en 2018-2019), mais le pourcentage d'admissions de jeunes autochtones est demeuré le même (43 %), en raison d'une baisse plus importante des admissions de jeunes non autochtones.

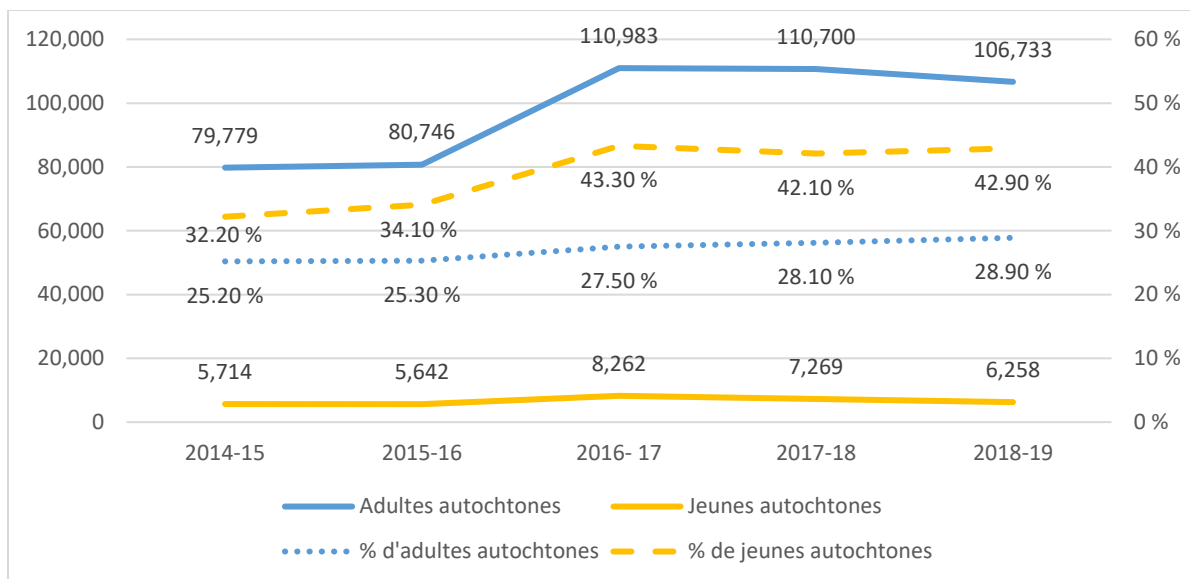
¹ Statistique Canada. (2017). Les peuples autochtones au Canada : faits saillants du Recensement de 2016. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/171025/dq171025a-fra.htm?indid=14430-1&indgeo=0>

² Statistique Canada. (2020). 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/cv.action?pid=3510001601>

³ Ministère de la Justice Canada. (2020). Tableau de bord sur l'État du système de justice pénale. <https://www.justice.gc.ca/fra/jp-cj/etat-state/index.html>

Figure 1 : Nombre relatif et pourcentages d'admissions d'adultes et de jeunes autochtones dans les services correctionnels provinciaux et territoriaux



Source : Tableau de bord statistique du ministère de la Justice Canada (2021)

Par ailleurs, la surreprésentation des femmes autochtones a tendance à être nettement plus marquée dans le SJP, celles-ci représentant une plus grande proportion des admissions à la détention que leurs homologues masculins, soit 42 % des admissions à la détention⁴. En 2016-2017, les jeunes femmes autochtones représentaient 60 % de toutes les jeunes femmes admises dans des établissements correctionnels provinciaux et territoriaux⁵. Pareillement, au cours des dix dernières années, le nombre de délinquantes autochtones sous responsabilité fédérale a augmenté de 60 %, passant de 168 en mars 2009 à 270 en mars 2018⁶.

Les Autochtones sont également plus susceptibles d'être victimes d'actes de violence. Le taux de victimisation avec violence autodéclarée chez les Canadiens autochtones est de 54,95 pour 1 000 habitants, contre 36,55 chez les Canadiens non autochtones⁷. En 2018, 63 % des femmes autochtones ont déclaré avoir subi des agressions physiques et sexuelles depuis l'âge de 15 ans, comparativement à 45 % des femmes non autochtones⁸.

Depuis plusieurs décennies, on observe une augmentation de la population autochtone vivant dans les régions urbaines au Canada, et près de 60 % des Autochtones vivent aujourd'hui en milieu

⁴ Ministère de la Justice Canada. (2019). Précis des faits – Surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale. <https://canada.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jr/pf-jf/2019/may01.html>

⁵ Statistique Canada. (2018). Statistiques sur les services correctionnels pour les adultes et les jeunes au Canada, 2016-2017. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2018001/article/54972-fra.htm>

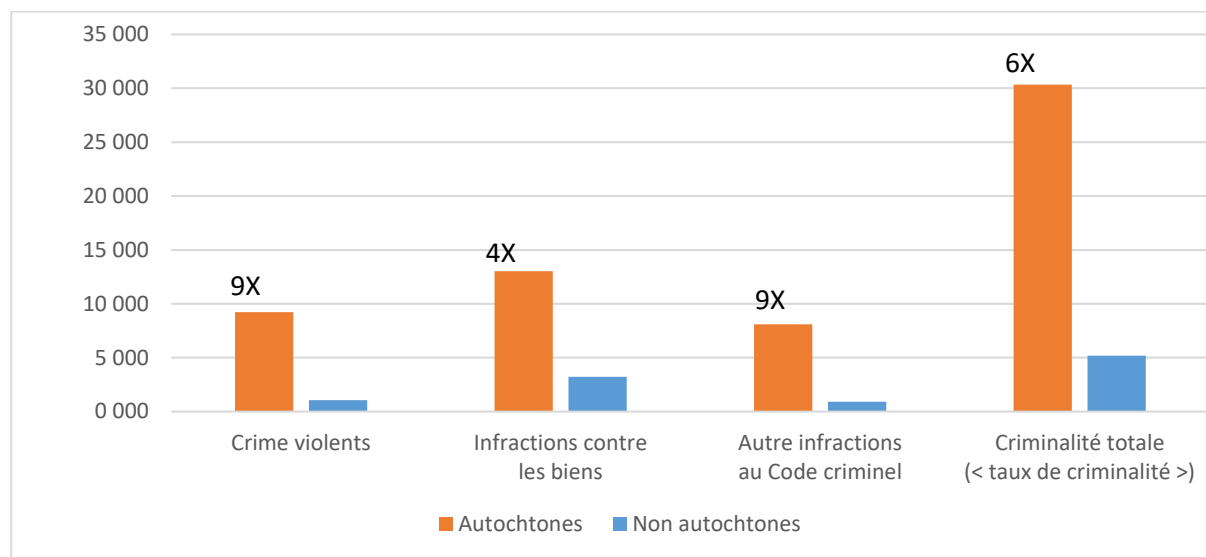
⁶ Ministère de la Justice Canada. (2019). Surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale : Causes et réponses. <https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jr/cjs-oip/oip-cjs-fr.pdf>

⁷ Statistique Canada. (2020). Victimisation avec violence autodéclarée chez les Autochtones. Tableau 35-10-0168-01. <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3510016801>

⁸ Statistique Canada. (2021). Violence entre partenaires intimes : expériences des femmes des Premières Nations, métisses et inuites au Canada, 2018. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2021001/article/00007-fra.htm>

urbain⁹. On sait toutefois peu de choses sur les taux de criminalité et de victimisation au sein de la population autochtone en milieu urbain, où elle constitue un groupe minoritaire. Statistique Canada rend compte des taux de criminalité dans les collectivités dont la majorité de la population est autochtone (réserves) par rapport aux taux observés dans les collectivités non autochtones. Comme le montre la figure 2, les taux de criminalité déclarés par les services de police sont six fois plus élevés dans les collectivités autochtones que dans les collectivités non autochtones, et ils sont nettement plus élevés pour différents types de crimes¹⁰. De même, les taux (pour 100 000 personnes) d'homicides présumés signalés par les services de police sont de 9,93 pour les populations autochtones et de 0,91 pour les populations non autochtones¹¹.

Figure 2 : Taux de criminalité déclarés (pour 100 000 habitants) au sein des populations majoritairement autochtones et non autochtones (2018)



Source : Statistique Canada (2019)

Les tendances concernant les types de crimes et les taux de criminalité dans les collectivités autochtones ne sont pas nécessairement bien comprises. Dans certaines collectivités, les incidents de violence familiale sont largement sous-déclarés¹². Les recherches menées par le ministère de la Justice Canada¹³ indiquent que les taux de criminalité dans les collectivités autochtones sont le résultat d'une surveillance policière excessive et d'un manque de soutien de la part des services de police. Par exemple, les données communiquées par les services de police en 2018 montrent que les Autochtones sont environ trois fois plus susceptibles d'être accusés de méfaits (30 % des crimes

⁹ Statistique Canada. (2017). Les peuples autochtones au Canada : faits saillants du Recensement de 2016. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/171025/dq171025a-fra.htm?indid=14430-1&indgeo=0>

¹⁰ Statistique Canada. (2020). Crimes déclarés par les services de police desservant des populations majoritairement autochtones, 2018. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2020001/article/00013-fra.htm>

¹¹ Statistique Canada. (2020). Crimes déclarés par les services de police desservant des populations majoritairement autochtones, 2018. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2020001/article/00013-fra.htm>

¹² Statistique Canada. (2021). La violence familiale au Canada : un profil statistique, 2019. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2021001/article/00001-fra.htm>

¹³ Ministère de la Justice Canada. (2019). Surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale : Causes et réponses. <https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jr/cjs-oip/oip-cjs-fr.pdf>

déclarés dans les collectivités autochtones, comparativement à 11 % dans les collectivités non autochtones) et de troubler la paix (12 % contre 4 %)¹⁴. À l'inverse, les pratiques policières, la discrimination systémique, les partenariats limités et la confiance entre les services de police et les collectivités demeurent un problème dans de nombreuses collectivités autochtones. Ces problèmes ainsi que d'autres problèmes systémiques qui ont des répercussions sur les collectivités autochtones et leur relation avec le SJP sont examinés plus en détail dans les sections suivantes.

4.1.2 Facteurs contribuant à la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale

Les facteurs contribuant à la surreprésentation des Autochtones dans le SJP sont bien connus et sont largement liés aux traumatismes intergénérationnels engendrés par les pratiques coloniales telles que les pensionnats. On reconnaît de plus en plus la présence de racisme et de discrimination systémiques dans le système judiciaire canadien.

Les facteurs qui contribuent à la surreprésentation des Autochtones dans le SJP sont bien connus. Les politiques et les pratiques coloniales d'oppression systémique de la culture, des langues et des traditions autochtones, les pensionnats autochtones et la « rafle des années 1960 » ont provoqué des traumatismes intergénérationnels et la marginalisation des collectivités autochtones, qui continuent aujourd'hui de souffrir des répercussions de cet héritage sur le plan social, économique et de la santé¹⁵. Selon la plupart des personnes interrogées, ces pratiques historiques ainsi que la discrimination systémique ont eu des répercussions importantes sur la santé et le bien-être des victimes et des délinquants, et font partie des causes profondes qui expliquent la surreprésentation continue des Autochtones dans le SJP. Par exemple, les délinquants autochtones sont plus susceptibles de souffrir des troubles suivants :

- Ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale (ETCAF). Tant les délinquants que les victimes sont susceptibles de souffrir de l'ETCAF, qui est reconnu comme étant un handicap à vie entraînant des déficiences cognitives et physiques et des problèmes médicaux concomitants. On estime que la prévalence de l'ETCAF est élevée, mais les taux réels parmi les personnes ayant des démêlés avec le SJP ne peuvent être déterminés de façon claire en raison de l'absence de méthodes de dépistage standardisées dans le SJP¹⁶. Les commentaires des informateurs clés et des IJC sont cohérents avec les renseignements trouvés dans la documentation¹⁷ indiquant que les personnes atteintes de l'ETCAF sont plus susceptibles d'avoir des démêlés avec le SJP à un jeune âge, de plaider coupables et d'éprouver de l'anxiété, d'avoir des difficultés à comprendre le processus et à suivre les directives, etc. Dans le cadre de l'enquête réalisée en 2019, les représentants des programmes de justice communautaire ont estimé qu'en moyenne, un tiers des délinquants avec lesquels ils travaillaient souffraient de déficiences cognitives pouvant inclure l'ETCAF.

¹⁴ Statistique Canada. (2020). Crimes déclarés par les services de police desservant des populations majoritairement autochtones, 2018. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2020001/article/00013-fra.htm>

¹⁵ Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées. (2019). Réclamer notre pouvoir et notre place : Rapport final <https://www.mmiwgf-fada.ca/fr/final-report/>

¹⁶ Commission de la vérité et réconciliation du Canada. (2015). Appels à l'action. (appel à l'action n° 34) https://ehprnh2mwo3.exactdn.com/wp-content/uploads/2021/04/4-Appels_a_l>Action_French.pdf

¹⁷ Ministère de la Justice Canada. (2020). Examen du recours à des pratiques de justice réparatrice avec des délinquants adultes atteints de l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale (ETCAF). <https://canada.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jr/etcaf-efasd/index.html>

- Importants problèmes de santé mentale. Cinquante-six pour cent des IJC ont estimé que plus de la moitié des délinquants ont des besoins en matière de santé mentale, et environ 28 % ont souligné de tels besoins chez plus de la moitié des victimes. De même, 71 % des IJC ont signalé que l'accès limité aux services de santé mentale et aux services de santé contribue à la criminalité et à la victimisation au sein de leur collectivité. Tout comme l'ETCAF, les traumatismes émotionnels et psychologiques, la dépression, les idées suicidaires, le manque de soutien et la stigmatisation qui y est associée, engendrent des crises qui aboutissent fréquemment à des démêlés réguliers avec le SJP.
- Taux élevés d'abus d'alcool et de drogues. Les problèmes de santé mentale sont fortement liés aux dépendances à l'alcool et aux drogues. Selon les entretiens menés dans le cadre des études de cas, de nombreux Autochtones qui ont des démêlés avec le SJP gèrent leurs traumatismes en se médicamentant avec de l'alcool et des drogues. Il s'agit du principal facteur, souligné par 90 % des IJC interrogés, qui contribue aux taux élevés de criminalité dans leurs collectivités. Les IJC ont également estimé que plus de 75 % des délinquants et de 25 % à 50 % des victimes avec lesquels ils travaillent ont un problème de consommation abusive de drogues ou d'alcool, ou de dépendance à l'égard de ces substances. L'augmentation de la consommation d'alcool et de drogues a été cernée par plus d'un quart des IJC comme étant un problème émergent au sein de leurs collectivités. Certaines personnes interrogées dans le cadre des études de cas ont précisé que les jeunes sont particulièrement vulnérables aux drogues plus puissantes et plus facilement accessibles.
- Marginalisation socioéconomique. La plupart des indicateurs, notamment le revenu annuel moyen, les taux d'emploi, la qualité des soins de santé, de l'éducation et du logement, ainsi que la sécurité alimentaire, sont plus faibles chez les Autochtones¹⁸. Plus de 70 % des IJC ont également souligné que les conditions de logement inadéquates, la pauvreté, le manque d'emplois et l'accès limité aux services figuraient comme les principaux facteurs contribuant à la criminalité et à la victimisation au sein de leur collectivité.

Les problèmes et la discrimination systémiques au sein du système judiciaire canadien sont de plus en plus reconnus. Outre les questions abordées ci-dessus, les informateurs clés et les IJC interrogés ont mentionné les problèmes, le racisme et la discrimination systémiques au sein du SJP. Plus de la moitié des informateurs clés ont déclaré que la discrimination systémique continue de toucher les collectivités autochtones. Les enjeux suivants figurent parmi les principaux problèmes systémiques qui ont été soulevés.

- Politiques telles que la peine minimale obligatoire (PMO) qui ont des répercussions disproportionnées sur les collectivités autochtones. Depuis l'élargissement de cette pratique en 2008, la proportion de délinquants autochtones admis pour une infraction passible d'une PMO a presque doublé, passant de 14 % en 2007-2008 à 26 % en 2016-2017¹⁹.
- Pratiques policières. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le maintien de l'ordre dans les collectivités autochtones est une question complexe et propre à chaque collectivité

¹⁸ Ministère de la Justice Canada. (2019). Surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale canadien : Causes et réponses. <https://www.justice.gc.ca/fr/pr-rp/jr/cjs-oip/oip-cjs-fr.pdf>

¹⁹ Ministère de la Justice Canada. (2021). Projet de loi C-22 : Peines minimales obligatoires à abolir. <https://www.canada.ca/fr/ministere-justice/nouvelles/2021/02/bill-c-22-mandatory-minimum-penalties-to-be-repealed.html>

(certaines collectivités ont une police des Premières Nations, tandis que d'autres sont contrôlées par la GRC ou un autre corps de police provinciale). De nombreux facteurs influent sur les relations entre les collectivités et les forces de l'ordre; ceux-ci sont examinés plus en détail à la section 4.2.3 sur les partenariats.

- Différences culturelles entre le système de justice eurocentrique (punitif) et les traditions juridiques autochtones. Le SJP est basé sur les valeurs occidentales de la justice. Les valeurs différentes entre les cultures autochtones et non autochtones se reflètent dans la perception des actes répréhensibles ou des torts, et dans les approches en matière de justice. Bien qu'il existe de nombreuses cultures autochtones différentes au Canada, leurs visions globales de la justice et de la réparation des torts présentent de nombreuses similitudes. La valeur culturelle accordée à la responsabilisation fait en sorte qu'il est plus probable que les délinquants autochtones plaident coupables, même s'ils ne sont pas coupables aux yeux de la loi, ce qui se reflète ensuite dans les taux de criminalité et d'incarcération²⁰.
- Obstacles systémiques. Des problèmes systémiques tels que des conditions déraisonnables de libération sous caution, des retards de procédure, des obstacles pour accéder à l'aide juridique, ainsi que des différences culturelles et linguistiques, contribuent également à ce que les Autochtones plaident plus souvent coupables.
- Infractions contre l'administration de la justice (ICAJ). Le non-respect des conditions de mise en liberté ou le défaut de comparaître devant le tribunal font partie des infractions au *Code criminel* les plus courantes, représentant 22 % de toutes les causes instruites par les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes en 2018-2019²¹. Selon une étude récente réalisée par le ministère de la Justice Canada, il a été déterminé que les ICAJ contribuent aux retards et servent de « porte tournante » pour de nombreuses personnes ayant des démêlés avec le SJP, en particulier les Autochtones et les populations vulnérables et marginalisées²². Des études ont également montré que l'imposition de conditions irréalistes par les tribunaux était le principal facteur contribuant à la forte prévalence des ICAJ chez les Autochtones²³. Par exemple, il est irréaliste d'imposer une ordonnance d'abstinence d'alcool à une personne souffrant d'une dépendance à l'alcool, surtout lorsque cette personne n'est pas aiguillée vers un traitement. De même, l'obligation de se présenter fréquemment à un bureau de probation ou à un tribunal a été jugée irréaliste pour les personnes qui vivent dans des régions éloignées. La majorité des IJC (79 %) ont déclaré que les clients avec lesquels ils travaillent ont commis des ICAJ. Plus de la moitié des IJC ont estimé que le non-respect des conditions de probation avait entraîné de nouvelles accusations.

²⁰ Ministère de la Justice Canada. (2017). Plaidoyers de culpabilité par des Autochtones au Canada. <https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jr-pc-gp/pc-gp.pdf>

²¹ Statistique Canada. (2021). Tribunaux de juridiction criminelle pour adultes, nombre de causes et d'accusations selon le type de décision. <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3510002701>

²² Ministère de la Justice Canada. (2021). Rapport 2020 – L'état du système de justice pénale : Accent sur les femmes. https://www.justice.gc.ca/fra/jp-cj/etat-state/rap2021-2021rpt/pdf/SOCJS_2020_fr.pdf

²³ Ministère de la Justice Canada. (2013). Les infractions contre l'administration de la justice chez les Autochtones : la perspective des conseillers parajudiciaires.

- Les taux élevés d'enfants autochtones qui se retrouvent dans le système d'aide sociale ont été qualifiés de « pipelines vers la prison » par de nombreux universitaires qui les étudient²⁴. Au Canada, 52,2 % des enfants en famille d'accueil sont des Autochtones, malgré le fait que les enfants autochtones représentent seulement 7,7 % de la population d'enfants au pays²⁵. Certains membres des collectivités ont également souligné le lien existant entre le fait de bénéficier des services de protection de l'enfance et la consommation de drogues, l'affiliation aux gangs et les comportements criminels chez les jeunes.

4.1.3 Réactivité du Programme aux besoins cernés

Le Programme a répondu aux besoins des collectivités et est essentiel pour améliorer l'accès aux programmes de justice dirigés par des Autochtones. En raison de la discrimination et du racisme systémiques persistants, ainsi que des ressources limitées dont il dispose, le Programme n'a pas été en mesure de suivre le rythme engendré par l'ampleur et la complexité des besoins.

Le Programme est perçu comme répondant aux besoins des collectivités dans la mesure où il offre des solutions de rechange culturellement adaptées au SJP et réduit le nombre d'accusations criminelles, en particulier chez les délinquants primaires. Le PJA est essentiel pour accroître l'accès aux pratiques de justice dirigées par les Autochtones (par exemple, les cercles de conciliation) et réduire les taux de récidive. Environ un quart des IJC ont souligné que le taux d'incarcération parmi les membres de leur collectivité avait diminué. Nombre d'entre eux ont attribué la réactivité du programme aux éléments suivants : la souplesse permettant de répondre aux besoins particuliers et émergents des collectivités (82 %); la participation aux programmes des aînés et des chefs spirituels (77 %); la participation des victimes aux programmes (75 %); et les relations avec les représentants du SJP (70 %).

Toutefois, la capacité des programmes communautaires à répondre aux besoins de leurs collectivités varie considérablement. Plus de la moitié des informateurs clés ont souligné que le Programme est sous-financé et que les collectivités manquent de ressources, ce qui limite la disponibilité des programmes (toutes les collectivités n'y ont pas accès) et la capacité d'offrir une gamme de programmes nécessaires dans le domaine de la justice (dotation limitée, bas salaires, roulement élevé, accent limité mis sur la prévention). Quarante pour cent des IJC ont indiqué que la disponibilité limitée d'autres services au sein des collectivités constituait un obstacle à la satisfaction des besoins des clients. Les données montrent qu'il existe 211 programmes financés desservant plus de 650 collectivités, ce qui fait que certaines collectivités n'ont qu'un accès limité, voire aucun accès, à un programme de justice communautaire. La situation est particulièrement difficile dans les régions du Nord où un IJC peut couvrir de vastes zones géographiques regroupant plusieurs collectivités et où le coût des déplacements est élevé. La limitation du Programme quant à sa portée est illustrée par la comparaison entre les besoins potentiels et la participation annuelle. Par exemple, le Programme a reçu en moyenne 9 000 aiguillages au cours d'une année, comme l'ont précisé les collectivités qui bénéficiaient d'un financement. Les procureurs de la Couronne interrogés ont estimé qu'en moyenne 18 % des affaires concernant des adultes (jusqu'à 60 % de l'ensemble des affaires) et 35 % des affaires concernant des jeunes (jusqu'à 100 % de l'ensemble

²⁴ Centre manitobain des politiques en matière de santé. (2020). The Overlap Between the Child Welfare and Youth Criminal Justice Systems: Documenting "Cross-Over Kids" in Manitoba. http://mchp-appserv.cpe.umanitoba.ca/reference/MCHP_JustCare_Report_web.pdf

²⁵ Services aux Autochtones Canada. (2020). Réduire le nombre d'enfants autochtones pris en charge. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1541187352297/1541187392851>

des affaires) portées devant les tribunaux auraient pu être réorientées vers un programme de justice communautaire.

Certaines personnes interrogées, y compris des informateurs clés et des participants aux études de cas, ont noté que, malgré la disponibilité et l'efficacité des programmes de justice communautaire, peu de changements systémiques ont été mis en place pour s'attaquer aux causes sous-jacentes de la criminalité (pauvreté, logement, éducation, santé), et que la décision d'aiguiller les gens vers ces programmes, tout comme le moment de le faire, relève en grande partie du SJP. Cette situation se révèle encore plus compliquée en raison du manque de sensibilisation aux programmes de justice communautaire et de connaissance de ceux-ci, des préjugés et de la discrimination et, dans certains cas, des perceptions négatives à l'égard de l'efficacité de ces programmes parmi les représentants du SJP et même de certains membres de la collectivité. Dans deux collectivités, il a été suggéré que certains membres ne connaissent pas les principes et les valeurs de la justice réparatrice, et que certains pensent qu'il s'agit d'une « carte de sortie de prison » pour les délinquants. Pour cette raison, ainsi que pour accroître la crédibilité de leurs programmes, certains IJC ont indiqué qu'ils réfléchissent soigneusement avant d'accepter des récidivistes dans les programmes et suivent de près leur engagement et leurs progrès.

4.1.4 Harmonisation du Programme avec les priorités du gouvernement fédéral et du ministère de la Justice Canada

Le PJA s'harmonise bien avec les priorités du gouvernement fédéral et du ministère de la Justice.

Dans le discours du Trône de 2020²⁶, le gouvernement fédéral a souligné la nécessité de s'attaquer à la surreprésentation des Autochtones au sein du SJP, notamment en prenant des mesures pour remédier aux inégalités systémiques. Cette volonté a également été prise en compte dans l'Énoncé économique de l'automne 2020, dans lequel le gouvernement fédéral s'est engagé à appuyer un recours accru à la déjudiciarisation et à permettre aux juges chargés de la détermination des peines de tenir compte des désavantages et du racisme systémique qui ont contribué à l'interaction des Canadiens racisés avec le SJP²⁷. Dans le Budget 2021, le gouvernement s'est engagé à améliorer l'accès à la justice pour les Autochtones et à soutenir l'élaboration d'une stratégie de justice autochtone en vue de lutter contre la discrimination systémique et la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice²⁸.

Dans la lettre de mandat de 2021 adressée au ministre de la Justice et procureur général du Canada²⁹, le premier ministre a réaffirmé la priorité de l'établissement de relations avec les peuples autochtones : « *Il n'y a pas de relation plus importante pour moi et pour le Canada que celle que nous entretenons avec les peuples autochtones* ». La lettre demande au ministre de présenter des mesures législatives et de réaliser des investissements pour lutter contre les inégalités systémiques

²⁶ Gouvernement du Canada. (2020). Un Canada plus fort et plus résilient : Discours du Trône ouvrant la deuxième session de la quarante-troisième législature du Canada. <https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/campagnes/discours-trone/2020/canada-fort-resilient.html>

²⁷ Gouvernement du Canada. (2020). Soutenir les Canadiens et lutter contre la COVID-19. Énoncé économique de l'automne de 2020. <https://www.budget.gc.ca/fes-eea/2020/report-rapport/FES-EEA-fra.pdf>

²⁸ Gouvernement du Canada. (2021). Budget 2021 : Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience. <https://www.budget.gc.ca/2021/report-rapport/toc-tdm-fr.html>

²⁹ Cabinet du premier ministre. (2021). Lettre de mandat supplémentaire du ministre de la Justice et procureur général du Canada. <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2021/01/15/archivee-lettre-de-mandat-supplementaire-du-ministre-de-la-justice-et>

dans le SJP, notamment pour promouvoir un recours accru à la déjudiciarisation avant et après la mise en accusation, pour permettre aux tribunaux d'imposer des sentences correspondant aux circonstances de chaque cas, et pour élaborer, en collaboration avec les partenaires des provinces et des territoires, une stratégie en matière de justice autochtone. Le ministère de la Justice Canada s'est engagé à donner suite aux recommandations de la Commission de vérité et réconciliation (CVR) concernant les appels à l'action visant à réduire la surreprésentation des Autochtones au sein du SJP; il s'est également engagé à traiter les questions d'administration de la justice, à renouveler les relations juridiques et à promouvoir l'équité concernant les Autochtones. En outre, le gouvernement fédéral a adopté une loi visant à mettre en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, qui constitue un autre outil pour lutter contre l'héritage laissé par le colonialisme, la violence, le racisme et la discrimination systémiques³⁰.

4.2 Efficacité du Programme

4.2.1 Accroître la participation des Autochtones à l'administration de la justice

Le PJA a permis d'accroître la participation des Autochtones à la conception et à la prestation d'un large éventail de services qui reflètent leurs cultures et leurs traditions dans le domaine de la justice.

Le PJA appuie les collectivités afin qu'elles puissent fournir un éventail complet de services et d'activités dans le domaine de la justice. Les activités les plus courantes sont liées à la déjudiciarisation (signalées par 95 % des représentants de programmes de justice communautaire interrogés). Les activités de déjudiciarisation peuvent prendre de nombreuses formes, allant des cercles de guérison et de conciliation à la médiation et aux processus présentant des spécificités culturelles. Chaque collectivité a élaboré son programme de déjudiciarisation sur la base de ses propres traditions culturelles et juridiques; en d'autres termes, chaque programme est unique et s'est développé de manière organique (du bas vers le haut) en réponse aux besoins et aux traditions de la collectivité. Parmi les exemples de différences dans les activités de déjudiciarisation entre les programmes mentionnés dans les études de cas, soulignons la durée des interventions, le niveau de collaboration et de suivi auprès des clients, la participation des victimes, la participation des aînés, l'intégration de composantes culturelles spécifiques, et la collaboration avec d'autres services.

Outre les efforts de déjudiciarisation, les programmes de justice communautaire se penchent sur les éléments suivants :

- Activités de prévention de la criminalité (signalées par 89 % des représentants de programmes de justice communautaire). Les activités de prévention vont des initiatives communautaires plus courantes d'éducation et de sensibilisation entreprises en collaboration avec d'autres organisations communautaires à certaines mesures particulières mises en place ou élaborées par les programmes (par exemple, cibler les jeunes parents ou travailler avec les personnes âgées pour les aider à reconnaître les comportements abusifs). Les activités de prévention examinées sont plus susceptibles de

³⁰ Ministère de la Justice Canada. (2021). Communiqué : Le projet de loi visant à mettre en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones est adopté. <https://www.canada.ca/fr/ministere-justice/nouvelles/2021/06/le-projet-de-loi-visant-a-mettre-en-uvre-la-declaration-des-nations-unies-sur-les-droits-des-peuples-autochtones-est-adopte.html>

cibler les jeunes et moins susceptibles de cibler les hommes (une seule collectivité a signalé des activités de prévention ciblant spécifiquement les hommes). Environ la moitié des représentants de programmes de justice communautaire interrogés ont déclaré consacrer entre 10 % et 50 % de leur temps à des activités de prévention.

- Violence familiale ou entre partenaires intimes (signalée par 73 % des représentants de programmes de justice communautaire). Les activités liées à la violence familiale portent notamment sur la prévention (par exemple, l'initiative « Walk A Mile in Her Shoes », qui vise à sensibiliser les gens aux causes et aux effets graves de la violence sexuelle perpétrée par les hommes et les remèdes à celle-ci) et proposent des programmes tels que « The Way », un programme intensif de 52 semaines axé sur la guérison des personnes et de leurs partenaires, et sur la reconstruction des relations avec eux-mêmes, leurs familles et leur collectivité.
- Médiation civile et familiale (signalée par 55 % des représentants de programmes de justice communautaire). Les services de médiation civile et familiale sont conçus pour aider les membres de la collectivité à résoudre les conflits en combinant la médiation et les connaissances et cérémonies traditionnelles. Les aiguillages vers ces services proviennent généralement de membres de la collectivité ou de particuliers. La plupart des représentants de programmes de justice communautaire (65 %) ont déclaré consacrer moins de 10 % de leur temps à des activités de médiation familiale.
- Cas ou affaires de réinsertion sociale (signalés par 60 % des représentants de programmes de justice communautaire interrogés). Le personnel des programmes de justice communautaire participe généralement à l'élaboration d'un plan de soins, qui fournit un soutien culturel et traditionnel, met en relation les personnes avec des services complémentaires tels que des services de consultation et de toxicomanie, et les aiguille vers d'autres services communautaires. Environ deux tiers des représentants de programmes de justice communautaire (69 %) ont déclaré consacrer moins de 10 % de leur temps à des activités de réinsertion sociale.

Les IJC travaillent avec des clients ayant des besoins divers, notamment des personnes qui ont été libérées sous caution ou qui sont en probation, des victimes (environ un tiers des représentants de programmes de justice communautaire ont déclaré que leur organisation offrait des services spécialisés destinés aux victimes), des jeunes, et des personnes aiguillées par des membres de la collectivité ou s'adressant elles-mêmes aux programmes dans le but de rétablir des relations (en 2019-2020, 23 % des aiguillages provenaient de la collectivité et des personnes s'adressant elles-mêmes aux programmes, ce qui représente une augmentation par rapport aux 15 % déclarés l'année précédente³¹).

Les programmes de justice communautaire sont dirigés, créés et gérés par les collectivités. Parmi les quelque deux tiers (68 %) des IJC qui ont déclaré avoir un comité de justice actif dans leur collectivité, 79 % ont signalé la participation des aînés dans ces comités, et 60 % ont signalé la participation des représentants des services communautaires. Les aînés jouent un rôle clé dans le processus de justice autochtone. Les études de cas ont illustré l'importance de la participation des

³¹ Ces résultats doivent être interprétés avec prudence, car le modèle de rapport a été modifié en 2019-2020 en ce qui concerne les aiguillages communautaires et les aiguillages provenant des participants eux-mêmes.

âînés aux cercles de guérison ou aux processus de médiation afin d'assurer la participation des victimes et des délinquants. Les victimes interrogées ont affirmé que leur voix avait été entendue et que les délinquants avaient été tenus responsables de leurs actes de manière positive et tournée vers l'avenir, et qu'elles avaient été traitées avec patience et respect. Les membres de la collectivité qui participent aux processus de justice fournissent souvent une perspective communautaire et des connaissances sur les normes communautaires ainsi que sur les services communautaires mis à la disposition des parties impliquées. Les collectivités ont fourni de nombreux exemples d'âînés travaillant avec des jeunes à risque, les faisant participer à des activités traditionnelles, leur apprenant à préparer des aliments et de l'artisanat traditionnels, et rappelant aux membres de la collectivité leur résilience et leur lien avec leur terre ancestrale.

Certains informateurs clés ont précisé que l'administration autochtone de la justice ne se limite pas à la participation de la collectivité à la conception et à l'exécution des programmes de justice communautaire. Il est également nécessaire de renforcer la capacité des collectivités à faire revivre les systèmes et structures de justice traditionnels autochtones afin qu'elles puissent prendre en charge l'administration de la justice en concluant des ententes avec les gouvernements fédéral et provinciaux. Dans ce contexte, l'administration de la justice fait référence aux gouvernements autochtones qui élaborent et appliquent leurs propres lois en tant que système distinct, mais parallèle au SJP, ce qui dépasse la portée actuelle du PJA.

4.2.2 Renforcer la capacité des collectivités à mettre en œuvre le Programme

Le PJA a créé un certain nombre d'événements pour que les collectivités se réunissent, mettent en commun leurs pratiques exemplaires, et améliorent leurs connaissances et leurs compétences dans le but de mieux servir leurs membres. Il existe un besoin et un intérêt importants pour une formation complémentaire et un renforcement des capacités.

Le Fonds de renforcement des capacités vise à aider les collectivités financées à renforcer leurs capacités, à élargir leurs réseaux, à mettre en commun leurs pratiques exemplaires et à accroître les connaissances et les compétences des IJC. De 2016 à 2019, plus de 30 événements de renforcement des capacités ont été organisés à l'échelle du Canada.

La majorité (81 %) des événements de renforcement des capacités étaient des rassemblements régionaux de plusieurs jours axés sur un large éventail de questions, y compris, mais sans s'y limiter, la toxicomanie et la culture, la santé mentale et les conflits avec la loi, les services tenant compte des traumatismes, le soutien aux victimes d'actes criminels, l'établissement de relations efficaces et le travail avec les jeunes.

Les rassemblements régionaux, auxquels ont participé plus de 1 000 personnes, ont réuni divers intervenants et partenaires des collectivités et de la justice. Près de la moitié des responsables de ces événements ont signalé la participation de représentants du SJP (GRC, Couronne, services correctionnels), environ un tiers ont signalé la participation d'autres organisations et partenaires communautaires tels que des experts, des gardiens du savoir et des âînés, et un quart ont signalé la participation de dirigeants communautaires. Ces rencontres ont permis aux IJC de nouer des relations avec les représentants du SJP. Par exemple, l'un de ces rassemblements, organisé en 2018-2019 en Saskatchewan, a réuni des IJC, des âînés, des sergents et des surintendants de la GRC, ainsi que d'autres intervenants de la justice, qui ont discuté des possibilités d'accroître le

recours aux processus de justice autochtone. Le rassemblement a abouti à la signature d'un protocole d'entente entre la GRC, le conseil tribal et le programme de justice communautaire.

La plupart des IJC (77 %) ont déclaré avoir participé à des formations et, parmi ceux qui ont formulé des commentaires sur les événements et les ateliers de formation, la plupart les ont trouvés utiles ou assez utiles (75 %). Les participants se sont sentis plus confiants dans leur capacité à comprendre et à expliquer divers sujets, et ont trouvé que les thèmes abordés étaient pertinents pour leur travail. Ils étaient reconnaissants d'avoir l'occasion de réseauter avec d'autres IJC et intervenants, et de discuter des problèmes auxquels leurs collectivités sont confrontées. Il a été suggéré qu'un plus grand nombre de représentants du gouvernement soient présents, que la tenue d'un plus grand nombre d'événements dans les réserves assurerait une plus grande participation des intervenants des collectivités autochtones, que davantage d'aînés animent des conférences ou des présentations, et que plus de temps soit accordé aux personnes pour réseauter et mettre en commun leurs pratiques exemplaires.

Outre les rencontres et ateliers en personne, plus de 500 participants ont pris part à huit webinaires en ligne. Ces webinaires portaient sur la *Loi sur le cannabis*, les modifications apportées à la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (ancien projet de loi 75), le travail auprès des jeunes sur la prévention de la violence et l'intimidation, la lutte contre la dépendance par le biais de la culture, de la santé mentale et de la guérison holistique, le soutien aux victimes dans le cadre des processus de justice, les rapports statistiques, et les réponses des programmes de justice communautaire à la COVID-19. Pendant la pandémie, la majorité des fonds ont été utilisés pour fournir la technologie et les infrastructures aux IJC (accès aux ordinateurs portables, téléphones, services Internet, etc.) afin de leur permettre de travailler à distance. L'objectif était de faire en sorte que les services puissent continuer à être offerts durant la pandémie. Les IJC prévoient continuer à utiliser certaines de ces méthodes pour accroître l'accès à leurs programmes après la pandémie.

Environ la moitié des informateurs clés ont déclaré que le Programme ne dispose pas de ressources suffisantes pour le renforcement des capacités (560 000 \$ par année), notamment en raison du coût élevé des déplacements pour participer aux rassemblements régionaux³². Plus de 80 % des représentants de programmes de justice communautaire (n = 101) ont exprimé un vif intérêt pour une formation portant sur 25 sujets différents, notamment sur les pratiques exemplaires pour venir en aide aux personnes ayant des problèmes de toxicomanie et de santé mentale, le travail auprès des jeunes, la gestion de la fatigue de la compassion, les traumatismes vicariants ou secondaires, l'autoprise en charge pour promouvoir des relations à l'échelle communautaire et avec les services correctionnels, etc. Une formation plus poussée sur les compétences techniques (utilisation des nouvelles technologies, rapports financiers et statistiques, façon de remplir les demandes de financement, etc.) a également été ciblée.

Il existe un besoin et un intérêt importants pour une formation complémentaire et un renforcement des capacités. Plusieurs facteurs ayant une incidence sur le renforcement des capacités ont été soulignés, notamment la rotation élevée du personnel dans certaines collectivités, nécessitant un accès permanent à la formation; une pression accrue sur les IJC pour fournir des services supplémentaires, nécessitant un renforcement des capacités; et l'accès limité aux outils et aux technologies de base (p. ex., mauvaise connectivité Wi-Fi, manque d'accès aux outils de

³² Pendant la pandémie, un certain nombre de séances de formation ont été offertes de façon virtuelle, mais il est trop tôt pour déterminer comment les rassemblements régionaux seront touchés à plus long terme.

vidéoconférence).

Bien que les compétences de base des IJC n'aient pas été développées, en grande partie en raison de la diversité des programmes et des approches conçus et mis en œuvre par les collectivités, il a été noté qu'il serait utile de définir un ensemble de compétences et de connaissances de base pour guider l'élaboration d'un programme de formation et soutenir le renforcement des capacités, en particulier lorsque de nouveaux intervenants sont recrutés. Bien qu'une grande partie de l'apprentissage et de la croissance de ceux qui agissent à titre d'IJC provienne directement de la collectivité, il est également vrai que, quel que soit l'endroit où ils se trouvent, les IJC doivent posséder un certain niveau de connaissances sur des sujets tels que le SJP, l'établissement de partenariats et la promotion de relations, le travail auprès des victimes, les rapports et le travail administratif, etc.

4.2.3 Partenariats avec les services communautaires et le système de justice pénale

Une certaine augmentation de la collaboration entre les différents partenaires et intervenants a été constatée, ce qui a eu des répercussions positives sur presque tous les aspects des programmes de justice communautaire. Les relations avec la GRC et les autres corps de police continuent de constituer un défi dans de nombreuses collectivités.

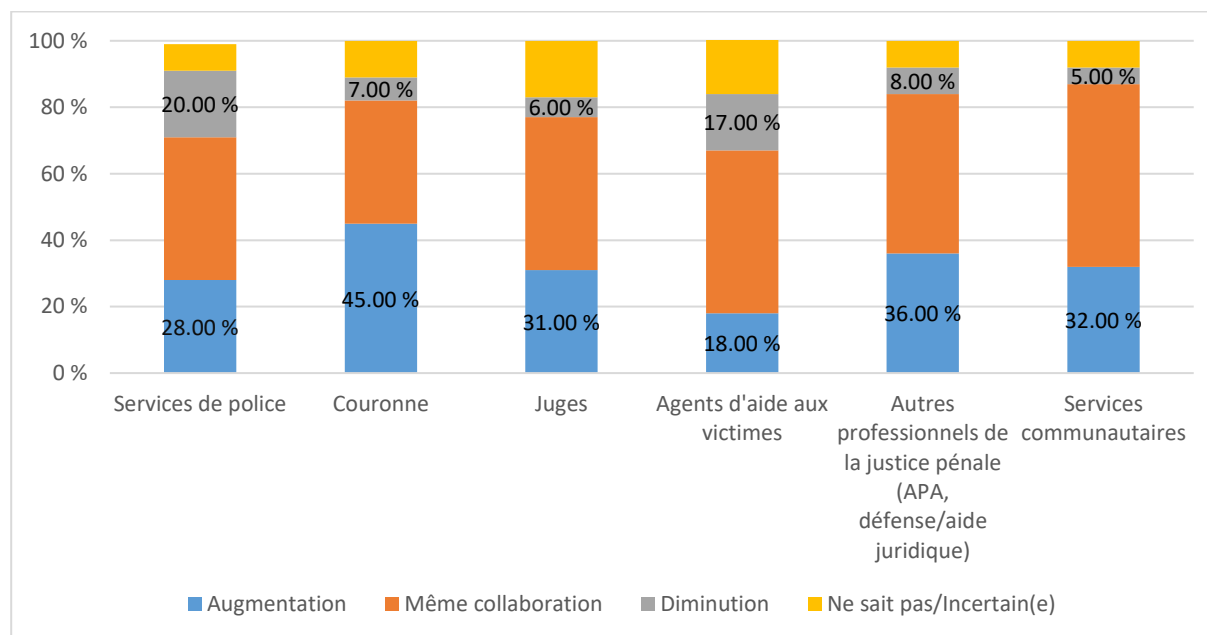
Pour être efficaces, les IJC doivent établir des relations solides avec divers partenaires et intervenants, y compris les collectivités locales, les membres des collectivités, les organismes de services communautaires, les professionnels de la justice communautaire (travailleurs sociaux auprès des victimes, auxiliaires parajudiciaires autochtones) et les représentants de la justice pénale, notamment les juges, les procureurs de la Couronne, les agents de la paix, les avocats de la défense, etc. Cela peut s'avérer très difficile, non seulement en raison de la diversité des intervenants et du temps et de l'expertise nécessaires pour établir des relations, une confiance et une crédibilité, mais également en raison du roulement du personnel vers de nouveaux postes, en particulier parmi les représentants du SJP. Les IJC ont également souligné le fait que le racisme, la discrimination et le manque de compréhension des processus de justice autochtones constituaient des obstacles à l'établissement de relations de collaboration avec les représentants du SJP.

Le statut et la réputation des programmes de justice communautaire auprès de ses partenaires et des intervenants de la collectivité ont une incidence sur tous les autres aspects de la mise en œuvre du Programme. Le niveau de collaboration était perçu comme étant le facteur ayant l'incidence la plus importante sur la capacité des IJC à servir les délinquants, les victimes et les membres de la collectivité, et à organiser des activités de prévention. En établissant des relations solides avec les représentants du SJP, les IJC sont en mesure de changer les perceptions négatives sur l'efficacité du Programme. Dans l'ensemble, la plupart des représentants du SJP interrogés ont affirmé qu'ils étaient plus susceptibles d'aiguiller les personnes vers des programmes s'ils avaient une bonne compréhension de ceux-ci et de leur efficacité. La sensibilisation, la connaissance et la compréhension préalables à l'égard des processus de justice autochtone étaient fortement liées à la volonté des victimes de participer à des programmes de déjudiciarisation et de les soutenir. Les entretiens menés dans le cadre des études de cas ont également montré que les organisations communautaires et les membres de la collectivité étaient plus susceptibles d'aiguiller les personnes vers des programmes de justice communautaire s'ils entretenaient de bonnes relations avec les

IJC et comprenaient les répercussions des processus de justice autochtone sur les membres de la collectivité. Cela était particulièrement vrai pour l'aiguillage des jeunes et l'aiguillage vers des services de médiation familiale.

Comme l'illustre la figure 3, dans l'ensemble, les IJC ont signalé une augmentation de la collaboration entre divers intervenants au cours des quatre dernières années.

Figure 3 : Changements en matière de collaboration signalés par les intervenants en justice communautaire



Source : Enquêtes réalisées auprès des IJC (2021)

Il convient de noter que les niveaux de collaboration varient selon les collectivités et les types de partenaires et d'intervenants. Les sous-sections suivantes présentent les différents types de collaboration ainsi que tous les changements notables survenus au cours de la période d'évaluation.

Collaboration avec les procureurs de la Couronne

La collaboration avec les procureurs de la Couronne a connu une augmentation considérable (45 % des IJC ayant signalé une augmentation de ce type de collaboration). Les IJC sont les plus susceptibles de déclarer un partenariat avec les procureurs de la Couronne, et les données du Programme suggèrent que les procureurs de la Couronne sont la source la plus courante d'aiguillages vers des programmes communautaires (environ la moitié de tous les aiguillages).

Collaboration avec les forces de l'ordre

Bien que plus d'un quart des IJC interrogés aient signalé une augmentation de la collaboration avec les forces de l'ordre, ces partenariats présentent plus de difficultés. Cette situation s'explique en grande partie par la rotation du personnel vers de nouvelles affectations au sein de la GRC et des services de police provinciaux, la participation limitée aux programmes, la discrimination, les

perceptions erronées concernant l'efficacité des programmes, et l'absence de directives et de protocoles officiels concernant les aiguillages. Par exemple, les aiguillages par les services de police avant la mise en accusation demeurent faibles (de nombreuses collectivités ne reçoivent aucun aiguillage avant la mise en accusation, tandis que ce type d'aiguillage peut atteindre 20 % dans d'autres collectivités). Très peu de collectivités ont officialisé des partenariats avec les services de police ou établi des protocoles d'aiguillage et d'échange de renseignements, ce qui influe sur le niveau d'aiguillages (71 % des représentants du SJP interrogés ont souligné que les protocoles et politiques internes en matière d'aiguillages influent sur les décisions de déjudiciarisation). Le manque de connaissances et l'absence de relations solides avec les IJC entraînent des perceptions erronées chez les policiers quant à l'efficacité des programmes de justice communautaire et à leur capacité à traiter les aiguillages. Les raisons les plus fréquemment invoquées par les membres de la GRC interrogés pour ne pas aiguiller les cas vers les programmes sont le manque de sensibilisation et d'informations sur les programmes spécifiques et les préoccupations concernant la capacité des programmes.

Collaboration avec les auxiliaires parajudiciaires autochtones

Plus d'un tiers des IJC ont signalé une augmentation de la collaboration avec les auxiliaires parajudiciaires autochtones, et 18 % ont signalé une augmentation de la collaboration avec les agents d'aide aux victimes. Parmi les IJC (67 %) qui ont déclaré disposer de services d'assistance parajudiciaire aux Autochtones dans leur région, 76 % ont indiqué travailler en étroite collaboration avec les auxiliaires parajudiciaires. D'autres ont souligné que la relation entre les auxiliaires parajudiciaires autochtones, les services d'aide aux victimes et les IJC est compliquée en raison de l'accès limité à ces services. Par exemple, environ un cinquième (18 %) des IJC ont mentionné que leur région ne disposait pas de services d'assistance parajudiciaire aux Autochtones, et près de la moitié de ceux qui ont déclaré avoir un comité de justice dans leur collectivité ne bénéficiaient pas de services d'aide aux victimes.

Certains IJC ont précisé qu'ils ne collaboraient jamais ou rarement avec les services d'aide aux victimes pour inciter les victimes à participer au processus de justice réparatrice. Environ 10 % des IJC interrogés ont souligné que les principaux obstacles à la collaboration sont le manque de services d'assistance parajudiciaire autochtone dans leur collectivité et les points de contact limités (l'auxiliaire parajudiciaire autochtone soutient les clients tout au long du processus judiciaire, tandis que les IJC travaillent avec des clients orientés hors du SJP). Certains IJC et quelques informateurs clés ont noté un manque de clarté concernant les rôles (par exemple, l'accompagnement des clients au tribunal), une concurrence pour l'obtention de personnel (les auxiliaires parajudiciaires autochtones sont mieux payés) ainsi qu'une capacité, une structure et un soutien limités offerts par le gouvernement à l'échelle locale pour encourager la collaboration. Quelques informateurs clés ont signalé que, dans certaines collectivités, les relations entre l'auxiliaire parajudiciaire autochtone et les travailleurs d'aide aux victimes demeurent mauvaises.

Collaboration avec les services communautaires

Les activités et les initiatives de prévention représentent un moyen important pour les IJC de collaborer et d'établir des relations plus étroites avec les services communautaires, notamment les écoles, les programmes destinés aux jeunes, les programmes de mieux-être, les programmes culturels, les services de police, les services d'aide juridique, les refuges, etc. Toutes les activités de prévention examinées dans le cadre des études de cas réunissaient un ou plusieurs partenaires communautaires. Dans l'une des collectivités, des événements ont

été organisés selon un principe de partage des coûts, en collaboration avec d'autres services communautaires, l'accent étant mis sur les pratiques traditionnelles telles que les potlachs et les récits sur les moyens traditionnels d'administration de la justice.

Les mesures FPT et interministérielles se sont concentrées sur la collaboration avec les services de police. Une plus grande collaboration FPT est nécessaire pour soutenir les efforts à l'échelle communautaire.
--

Un certain nombre d'initiatives ont été mises en place dans le but d'accroître la collaboration avec les représentants du SJP. Par exemple, la DJA a collaboré avec la GRC à l'élaboration d'une formation destinée aux agents afin d'accroître les aiguillages vers des programmes de justice communautaire autochtones avant la mise en accusation. Cette formation fournit des renseignements sur les programmes de justice communautaire et les principes de la justice réparatrice et autochtone, ainsi que sur les avantages de ceux-ci pour les délinquants, les victimes, les collectivités et le système. Elle s'attache à déboulonner les mythes courants voulant que la déjudiciarisation soit « tendre envers les criminels » et que la justice réparatrice soit réservée aux jeunes et aux délinquants primaires, et explique les mesures que les agents peuvent prendre pour aiguiller une personne vers un programme de justice communautaire.

En Nouvelle-Écosse, un projet pilote de déjudiciarisation avant la mise en accusation a été mis en place, en collaboration avec la GRC, dans le but d'améliorer la collaboration avec celle-ci et le recours à la déjudiciarisation. La GRC a établi des relations de travail positives avec un certain nombre d'intervenants du domaine de la justice, ce qui a contribué à l'atteinte de l'objectif d'augmentation de 2 % de ses aiguillages avant la mise en accusation. L'approche privilégiée pour l'avenir consiste à ce que la DJA et la GRC conçoivent un ou deux programmes offerts dans le cadre du PJA, disposant d'une capacité élevée et affichant de faibles taux d'aiguillages avant la mise en accusation, ainsi que les détachements de la GRC les plus proches dans chaque province et territoire, afin d'aider les sites participants à établir de meilleures relations de travail et, en fin de compte, à accroître les aiguillages avant la mise en accusation. La GRC et la DJA soutiendront les programmes et les détachements en facilitant les prises de contact, en offrant de la formation et des outils (p. ex., formulaires d'aiguillage), en collaborant à l'élaboration de protocoles, et en officialisant les ententes de partenariat.

Des travaux visant spécifiquement à accroître la visibilité des programmes communautaires du PJA sont également en cours. Une brochure promotionnelle commune est en voie d'élaboration pour fournir des informations de base sur le PJA, ses avantages et son efficacité à réduire les taux de récidive. Cette brochure expliquera comment utiliser un outil de cartographie en ligne mis au point par la DJA et la GRC pour localiser les détachements de la GRC et les programmes du PJA ainsi que les collectivités qu'ils desservent. Les agents peuvent cliquer sur leur emplacement sur la carte et obtenir de plus amples renseignements sur le Programme, y compris les coordonnées du personnel du Programme et du personnel régional du PJA.

Sur le plan des initiatives visant à officialiser les relations avec les intervenants, le GT sur le PJA/Programme APA a élaboré une boîte à outils portant sur les ententes de partenariat. Les programmes de justice communautaire peuvent utiliser cette ressource pour entamer des discussions avec les divers intervenants du SJP et établir des ententes de partenariat officielles avec la Couronne, les services de police ou un autre organisme communautaire.

Les partenaires provinciaux et territoriaux ont élaboré leurs propres initiatives pour renforcer les relations et les partenariats entre les programmes de justice communautaire et les représentants du SJP. Par exemple, une administration a créé un modèle de lettre d'entente afin de contribuer à officialiser les relations. Une autre administration a mis en œuvre un projet pilote afin de concevoir des outils et des pratiques exemplaires destinés à accroître les partenariats et les aiguillages avant la mise en accusation.

Bien que des efforts importants aient été déployés auprès des services de police afin de mieux faire connaître les programmes, il est trop tôt pour en constater les effets à l'échelle communautaire, c'est-à-dire une augmentation des aiguillages avant la mise en accusation. Les répondants de tous les groupes s'entendent de façon unanime pour dire qu'une collaboration accrue est nécessaire à tous les ordres de gouvernement et entre ses partenaires, ainsi qu'à l'échelle communautaire. La nécessité de mettre en place des mesures précises pour accroître la déjudiciarisation avant la mise en accusation et réduire le nombre d'ICAJ a été soulignée, ainsi que la nécessité de mieux faire connaître les programmes de justice communautaire aux policiers et aux autres intervenants du système judiciaire (p. ex., Couronne, avocats de la défense et avocats de service).

4.2.4 Politique fédérale en matière de justice autochtone éclairée par les partenaires de la justice communautaire autochtone

Les partenaires des collectivités autochtones contribuent à l'élaboration de la politique fédérale en matière de justice autochtone grâce à une communication et à une collaboration permanentes avec la DJA et entre la DJA et les divers programmes du ministère de la Justice Canada.
--

Bien que d'autres secteurs du ministère de la Justice Canada soient chargés de diriger le travail d'élaboration des politiques en matière de justice autochtone, les informateurs clés ont noté que la DJA contribue régulièrement au processus d'élaboration des politiques. Le personnel de la DJA collabore avec des partenaires autochtones, provinciaux et territoriaux, afin d'améliorer le Programme et de contribuer à d'autres programmes et politiques du ministère de la Justice Canada concernant les peuples autochtones. Cette collaboration se fait par l'entremise de plusieurs groupes de travail permanents, ainsi que par d'autres contacts directs dans le cadre de la gestion quotidienne des accords de financement. Les responsables du Programme utilisent les informations et les commentaires recueillis auprès des partenaires dans le cadre de leurs activités de conception et d'élaboration des programmes, y compris les demandes de fonds supplémentaires (demandes de budget), ils élaborent des ressources et des outils destinés aux programmes, et assurent la gestion continue du rendement. Le personnel du PJA consulte également les partenaires dans le but d'obtenir des informations et des avis supplémentaires sur des questions et des projets précis.

Des représentants provinciaux, territoriaux et fédéraux participent à un certain nombre de groupes de travail intergouvernementaux, tels que le GT FPT du PJA, le GT FPT sur la justice autochtone, et le GT FPT sur le Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones (Programme APA). Les thèmes abordés au sein de ces groupes de travail sont très variés et portent notamment sur la surreprésentation des Autochtones dans le SJP (p. ex., mise en place de moyens plus holistiques et intégrés pour remédier à la surreprésentation); les besoins en matière de formation (p. ex., différences observées entre les provinces et territoires concernant la formation et les connaissances), la préparation de documents ou de matériel de formation; la sécurité et le bien-être des collectivités; et les questions liées au financement.

Par exemple, un investissement de 49,3 millions de dollars a été annoncé dans le cadre de l'Énoncé économique de l'automne (EEA); ces fonds serviront à appuyer l'application des *principes de l'arrêt Gladue* dans le système de justice traditionnel et des interventions dirigées par les Autochtones pour aider à réduire la surreprésentation des Autochtones dans le SJP et le système correctionnel³³. La DJA a codirigé l'élaboration d'un plan visant à soutenir les programmes et services destinés à mettre en œuvre les *principes de l'arrêt Gladue* en collaboration avec le Programme APA.

Un exemple de contribution de la DJA au travail d'élaboration de politique autochtone mené par un autre groupe est sa participation à l'élaboration de la Voie fédérale de lutte contre la violence à l'égard des femmes, des filles et des personnes autochtones disparues et assassinées³⁴ (FFADA), en réponse à l'Enquête nationale sur les FFADA. La DJA a également contribué à un certain nombre de projets et de rapports de recherche portant notamment sur les facteurs et les problèmes contribuant à la surreprésentation des Autochtones dans le SJP, sur des questions particulières concernant l'ETCAF et la justice réparatrice ou autochtone, sur la victimisation des Autochtones, et sur les répercussions des PMO sur les Autochtones et les autres groupes minoritaires.

Les informateurs clés ont signalé que les collectivités et les partenaires autochtones sont régulièrement invités à donner leur avis sur les politiques, les stratégies et les programmes. Plus de la moitié (56 %) des répondants ont mentionné que la DJA avait aidé le Ministère à obtenir des commentaires sur les programmes communautaires en participant à des rassemblements régionaux, à des enquêtes et à des séances de mobilisation. La plupart des informateurs clés ont affirmé que les coordonnateurs régionaux de la DJA constituent un lien important entre les décideurs fédéraux en matière de justice autochtone et les collectivités. D'autres intervenants des programmes de justice s'adressent fréquemment à l'équipe chargée de l'élaboration des politiques et aux coordonnateurs régionaux pour obtenir des informations et établir des liens avec les collectivités. L'équipe chargée des politiques de la DJA collabore régulièrement avec d'autres secteurs stratégiques du Ministère et dirige l'élaboration de la contribution du PJA à des initiatives politiques spécifiques. La section 4.2.3 décrit le travail de l'équipe chargée des politiques avec d'autres ministères fédéraux tels que la GRC.

La collaboration au sein du ministère de la Justice Canada est perçue comme étant efficace (selon 70 % des informateurs clés). Cependant, certains d'entre eux (15 %) ont déclaré que la représentation autochtone fait défaut au sein de nombreux GT et que, même si une grande partie des discussions qui s'y déroulent est utile pour la mise en commun des connaissances et des informations, ces discussions aboutissent rarement à des changements tangibles et efficaces pour le système ou les collectivités. Plus des deux tiers des informateurs clés ont souligné un besoin plus large de travailler plus étroitement avec les ministères fédéraux tels que Sécurité publique Canada, Services aux Autochtones Canada, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, Emploi et Développement social Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, et Patrimoine Canada. Bien qu'il existe une certaine collaboration ponctuelle et un

³³ Gouvernement du Canada. (2020). Soutenir les Canadiens et lutter contre la COVID- 19 : Énoncé économique de l'automne de 2020. <https://www.budget.gc.ca/fes-eea/2020/report-rapport/toc-tdm-fr.html>

³⁴ Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada. (2021). La Voie fédérale de lutte contre la violence à l'égard des femmes, des filles et des personnes 2ELGBTQIA+ autochtones disparues et assassinées. <https://www.canada.ca/fr/relations-couronne-autochtones-affaires-nord/nouvelles/2021/06/la-voie-federale-de-lutte-contre-la-violence-a-legard-des-femmes-des-filles-et-des-personnes-2elgbtqia-autochtones-disparues-et-assassinees.html>

échange d'informations entre les ministères fédéraux, une approche plus structurée et pangouvernementale est nécessaire pour s'attaquer aux causes profondes et complexes de la surreprésentation des Autochtones dans le SJP.

4.2.5 Intégration des valeurs culturelles autochtones dans l'administration de la justice pénale

Les valeurs culturelles autochtones ont été plus largement acceptées et intégrées au sein du SJP. Toutefois, des efforts continus devront être déployés pour instaurer la confiance et faire connaître les programmes de justice communautaire autochtone.

Le PJA a pour but d'appuyer les programmes de justice communautaire qui offrent des solutions de rechange au SJP et qui tiennent compte des valeurs culturelles locales. Des efforts ont ainsi été entrepris afin de mieux faire connaître les valeurs et les traditions autochtones qui sont intégrées dans les programmes de justice communautaire. La majorité des représentants du SJP (83 %) ont déclaré avoir participé à des activités ou reçu du matériel destiné à les sensibiliser aux programmes communautaires, et plus des deux tiers ont déclaré s'être renseignés sur des programmes communautaires particuliers et sur les sanctions communautaires. D'autres ont mentionné s'être renseignés sur la participation des victimes aux programmes (56 %), les aiguillages ou la déjudiciarisation avant la mise en accusation (47 %), et l'efficacité des programmes de justice communautaire autochtone (31 %).

Le Programme a contribué à mieux intégrer les valeurs de guérison et de réconciliation et les pratiques de justice autochtones dans le SJP. À preuve, les représentants du SJP et les IJC ont souligné une augmentation de la déjudiciarisation vers des programmes de justice autochtones (signalée par 83 % des représentants du SJP). D'autres représentants ont souligné la participation des aînés et des gardiens du savoir dans le processus de rétablissement de la paix. La mise en œuvre de programmes de justice communautaire adaptés à la culture permet d'atténuer l'effet des différences culturelles au sein du SJP. Les approches autochtones reflètent les principes de la justice réparatrice et de la guérison. Ainsi, les programmes sont offerts d'une façon qui reflète les relations entre les personnes concernées, c'est-à-dire le délinquant et la victime, et constituent une approche efficace pour résoudre les problèmes et remédier aux préjudices en offrant un soutien et des possibilités de guérison.

4.2.6 Contribution du Programme au bien-être des participants

Le PJA a eu d'importantes répercussions sur le bien-être des participants au Programme et des collectivités.

Le PJA contribue au bien-être des participants en les mettant en relation avec des services professionnels et traditionnels afin de les aider à aborder les causes sous-jacentes qui ont conduit au conflit.

Les répercussions du Programme sur les victimes et sur les collectivités au sens large est considérable, car le processus se concentre sur la responsabilisation tout en créant un espace de compréhension et de pardon, ce qui améliore la sécurité des collectivités.

Les IJC ont estimé que leurs programmes avaient principalement amélioré le bien-être des délinquants, suivi de celui des membres de la collectivité et des victimes. Ce constat a été confirmé par l'évaluation.

- **Délinquants.** L'approche de la justice autochtone visant à réparer et à rétablir les relations a une incidence importante sur les délinquants, car elle les aide à comprendre les torts qui ont été commis et à assumer la responsabilité de leurs actes. Selon les données des programmes, on estime que 90 % des clients sont susceptibles de respecter les obligations qui leur sont imposées dans le cadre du Programme³⁵. Les accusations contre les délinquants ayant fait l'objet d'une mesure de déjudiciarisation après leur mise en accusation et ayant respecté les obligations qui leur avaient été imposées (participation à des programmes traditionnels et culturels, services de consultation, dédommagement des victimes) sont susceptibles d'être retirées ou rejetées par la Couronne ou le juge. Cet aspect revêt une grande importance, particulièrement pour les jeunes, car un casier judiciaire crée d'importants obstacles (possibilités d'emploi, demande de crédit, garde d'enfants) et s'accompagne de stigmates et de préjugés liés au fait d'avoir eu des démêlés avec le SJP. Les programmes aident souvent les délinquants à renouer les liens avec leur famille grâce au processus de justice communautaire et de guérison.
- **Victimes.** Les études de cas montrent que le Programme a des répercussions sur le bien-être des victimes qui ont choisi de participer au processus de justice réparatrice. Les raisons pour lesquelles les victimes ont choisi d'y prendre part étaient diverses et souvent complexes. Dans certains cas, elles souhaitaient obtenir un dédommagement lorsqu'elles avaient subi des dommages matériels, mais plusieurs d'entre elles ont déclaré que leur principal objectif, en plus de se libérer de la peur et de l'anxiété engendrées par l'acte criminel, était de voir le délinquant guidé vers un meilleur avenir. C'était notamment le cas lorsque le délinquant était un jeune. La majorité des victimes qui ont participé aux études de cas ont déclaré être très satisfaites du processus de justice réparatrice. Les données du Programme montrent que les victimes participent à environ 80 % des affaires soumises aux programmes de justice communautaire³⁶.
- **Membres de la collectivité.** Les différentes études de cas ont démontré que les processus de justice réparatrice et autochtone mis en œuvre dans le cadre des programmes de justice communautaire ont également une incidence sur l'ensemble de la collectivité, car ils œuvrent au maintien de la cohésion familiale, à la guérison de la collectivité, à la réduction de la victimisation et à l'amélioration de la sécurité. Par exemple, il a été démontré que les programmes de médiation familiale aident les couples à acquérir les compétences et la confiance nécessaires pour surmonter leurs problèmes, ce qui permet aux familles de rester ensemble. Le processus de justice réparatrice ou autochtone permet également une participation importante des aînés et des mentors de la collectivité. Les aînés ont évoqué la satisfaction et la fierté qu'ils éprouvent lorsqu'ils sont en mesure de soutenir leur collectivité, malgré le poids émotionnel que cela représente. D'autres ont mentionné que ce processus

³⁵ Il est difficile de déterminer le nombre de clients ayant achevé le Programme, en raison des affaires toujours en cours et des incohérences dans la consignation des données. Le taux d'achèvement pour 2018 a été calculé en fonction des admissions pour cette année civile.

³⁶ La participation des victimes a été calculée à l'aide des statistiques des programmes pour l'année 2018-2019; elle comprenait la participation de la victime ou d'un représentant de la victime. Il est important de noter que les affaires ne comportent pas toutes des victimes.

leur conférait une prise de contrôle et un pouvoir de décision pour remédier aux problèmes et aux préoccupations de leur collectivité, en plus de créer des liens avec les connaissances, la culture et les cérémonies traditionnelles (participation significative des aînés).

Les IJC et les aînés ont exprimé le besoin d'accroître la capacité de suivi des participants aux programmes une fois leurs obligations remplies, afin de mieux comprendre les résultats à long terme des programmes sur les participants. Cela leur permettrait non seulement d'accroître leur sentiment de fierté à l'égard de leur travail, mais également de démontrer les répercussions et l'efficacité de leurs programmes aux partenaires communautaires, aux membres de la collectivité et aux représentants du SJP.

Les intervenants communautaires ont souligné l'importance des activités de prévention qui, outre leurs répercussions sur les membres de la collectivité à titre individuel, contribuent à rassembler la collectivité et à créer des collectivités plus saines et plus sûres. Par exemple, lorsqu'une collectivité a été touchée par un niveau élevé de suicide et d'idées suicidaires chez les jeunes, un coordinateur jeunesse a travaillé avec des conseillers scolaires et des animateurs pour organiser des activités de vie saine et pour mobiliser les jeunes au moyen d'activités traditionnelles significatives et divertissantes. Un programme desservant plusieurs collectivités a mis en œuvre le programme PARTY (Preventing Alcohol and Risk Related Trauma in Youth), un événement annuel d'une journée auquel participent de nombreux services essentiels des collectivités, notamment les membres des comités de justice, les enseignants, les services de santé mentale, la GRC et les pompiers, les aînés, etc. L'objectif de PARTY est de créer une expérience réaliste des répercussions et des dangers associés à la conduite avec facultés affaiblies par la drogue ou l'alcool. Ce ne sont là que quelques exemples d'activités qui contribuent également à unir les membres de la collectivité.

4.2.7 Réduction des taux de victimisation, de criminalité et d'incarcération

Les données montrent que le Programme a contribué à réduire les taux de victimisation et de récidive.

Bien que la plupart des indicateurs utilisés par le ministère de la Justice Canada font état d'une surreprésentation croissante des Autochtones dans le SJP, les taux de victimisation et de récidive seraient probablement plus élevés sans le PJA, comme en témoigne la baisse du taux de victimisation avec violence autodéclarée, qui est passé de 112,54 (pour 1 000 habitants autochtones) en 2009 à 76,28 en 2014³⁷.

L'étude prévue sur la récidive n'a pas pu être réalisée dans le délai imparti pour l'évaluation. Cependant, plusieurs études ont abouti à des résultats cohérents, démontrant que les personnes qui ont participé à des programmes financés par le PJA sont beaucoup moins susceptibles de récidiver que les personnes qui ont été aiguillées vers de tels programmes, mais n'y ont pas

³⁷ Cet indicateur représente le taux d'incidents de victimisation avec violence pour 1 000 Autochtones de 15 ans et plus qui ont déclaré avoir été victimes d'un crime au cours des 12 mois précédents, ce qui inclut les agressions sexuelles et physiques ainsi que les vols. Ministère de la Justice Canada. (2020). Tableau de bord interactif en ligne de l'État du système de justice pénale.

<https://www.justice.gc.ca/fra/jp-cj/etat-state/index.html#wb-bd-com>

participé (groupe témoin). Le tableau 4 montre que les différences entre la probabilité de récidive pour les participants au Programme et ceux qui n'y ont pas participé (groupe témoin) étaient particulièrement prononcées dans les années qui suivaient immédiatement les programmes, mais que les effets cumulatifs, même après huit ans, demeuraient. Les résultats de 2016 sont présentés pour démontrer les répercussions du Programme sur le taux de récidive³⁸ :

- Après une année, 20,7 % des membres du groupe témoin avaient récidivé, comparativement à 11,9 % des participants aux programmes.
- Après quatre ans, 38 % des membres du groupe témoin avaient récidivé, comparativement à seulement 23 % des participants aux programmes.
- Après huit ans, 47,3 % des membres du groupe témoin avaient récidivé, comparativement à 29,6 % des participants aux programmes.
- Les participants étaient 43 % moins susceptibles de récidiver que les non-participants après un an et demeuraient sensiblement (37 %) moins susceptibles de récidiver après huit ans³⁹. Cela suggère que, dans une forte proportion de cas, les programmes de justice communautaire ont des répercussions positives durables sur la vie des personnes qui y ont participé. Ces constatations sont très similaires à celles figurant dans les évaluations de 2012 et de 2006.

Tableau 4 : Pourcentage de récidivistes, en fonction du nombre d'années écoulées et de la participation aux programmes du PJA

Temps écoulé après avoir participé aux programmes	Pourcentage cumulatif des participants aiguillés vers les programmes qui ont récidivé ⁴⁰					
	2016 ⁴¹		2012		2006	
	Participants	Groupe témoin	Participants	Groupe témoin	Participants	Groupe témoin
1 an	11,9	20,7	10,9	18,2	10,9	21,8
2 ans	17,6	29,8	17,6	28,5	17,6	33,8
3 ans	20,4	34,1	22,0	35,1	22,3	41,7
4 ans	23	38	24,8	39,1	26,7	48,6
5 ans	24,7	40,5	27,2	42,4	29,9	53,2
6 ans	26,7	43,2	28,7	44,5	31,3	55,1
7 ans	28,1	45,3	30,4	46,7	32,2	57,4
8 ans	29,6	47,3	32,0	48,8	32,2	59,2

³⁸ Aux fins de la présente étude, on a défini la récidive comme une condamnation pénale prononcée après la participation à un programme.

³⁹ Un Modèle des risques proportionnels de Cox a été utilisé pour calculer la probabilité de récidive. Le Modèle est un test statistique paramétrique qui peut être utilisé pour prévoir le taux de récidive d'une personne à un certain moment après sa sortie du Programme. Il permet de contrôler l'incidence de plusieurs covariables simultanément, y compris la durée pendant laquelle une personne risque de récidiver. Le test produit un ratio de risque pour chaque covariable introduite dans le Modèle et pouvant être interprétée comme un pourcentage d'augmentation ou de diminution du taux de récidive.

⁴⁰ Le tableau n'inclut pas les résultats de l'étude de 2000 sur la récidive parce que la même information n'a pas été incluse dans le rapport.

⁴¹ Remarque : Les taux de récidive sont adaptés en fonction du Modèle des risques proportionnels de Cox et reposent sur les caractéristiques moyennes de l'échantillon national. Pour 2016 :

- Nombre de condamnations antérieures – drogues (moyenne = 0,22)
- Nombre de condamnations antérieures – avec violence (moyenne = 1,18)
- Nombre de condamnations antérieures – sans violence (moyenne = 2,1)

L'incidence du Programme sur la réduction du taux de criminalité varie d'une collectivité à l'autre en raison de facteurs que nous avons évoqués précédemment, notamment la stabilité du Programme (roulement du personnel), le niveau de collaboration avec le SJP et les partenaires communautaires, la sensibilisation aux programmes communautaires et les aiguillages du SJP, la réputation du Programme, et les ressources disponibles dans les collectivités, entre autres. La moitié des IJC ont mentionné que les taux de criminalité et de victimisation dans leur collectivité sont demeurés les mêmes ou ont diminué au cours des trois à cinq dernières années, tandis qu'environ 66 % ont signalé que les taux d'incarcération sont demeurés les mêmes ou ont diminué.

La plupart des représentants du SJP estiment que les programmes communautaires sont plutôt efficaces pour contribuer à la réduction des taux de criminalité, de victimisation et d'incarcération. La plupart des IJC et des représentants du SJP interrogés ont recommandé d'accroître la capacité et la visibilité des programmes de justice communautaire, de favoriser une meilleure intégration et une meilleure collaboration entre les divers programmes offerts au sein de la collectivité, et de veiller à ce que les avantages et les répercussions du programme soient mieux compris.

4.3 Efficience et rentabilité

Le Programme est bien géré et est administré de façon efficace. L'efficacité et la rentabilité du Programme se sont améliorées, et les coûts associés au service des clients sont faibles.

Comme il a été mentionné dans la description du Programme, le ministère de la Justice Canada a conclu des ententes qui fournissent aux collectivités des fonds pour soutenir les programmes de justice communautaire et les efforts de renforcement des capacités. Au moment de l'évaluation, on répertoriait 211 programmes de justice communautaire s'adressant à 650 collectivités. Les frais de ces programmes sont partagés avec les gouvernements des provinces et des territoires. Il est important de noter que, bien que le PJA ait reçu un mandat permanent en 2017, le niveau de financement fédéral est demeuré à 12,7 millions de dollars par année.

Efficiencia opérationnelle

L'efficiencia opérationnelle peut être définie comme étant la mesure dans laquelle les coûts d'atteinte des résultats du Programme sont raisonnables. Dans le contexte de la présente évaluation, l'efficiencia opérationnelle a été évaluée en calculant les coûts opérationnels totaux (salaires, F et E) associés à l'administration des fonds pour soutenir les collectivités au moyen des S et C. Les frais administratifs représentés sous forme de pourcentage des coûts opérationnels totaux s'établissaient à :

- $7\,763\,509 \$ (\text{salaires et F et E}) / 73\,344\,279 \$ (\text{dépenses totales}) \times 100 = 10,6 \%$

Cela signifie que le Programme a consacré 11 % de son budget total à l'administration, ce qui constitue une amélioration par rapport aux 16 % observés en 2016⁴². Le taux d'efficiencia administrative (salaires et F et E par rapport aux S et C) accordé équivalait à :

⁴² Les mesures de resserrement budgétaire ont eu une incidence sur la gestion des ressources humaines du Programme lors de l'évaluation précédente, ce qui a entraîné une sous-utilisation importante des fonds alloués aux salaires et au F et E. Si l'intégralité des ressources attribuées avait été dépensée, les coûts administratifs exprimés en pourcentage du total des coûts de fonctionnement auraient été de 16 % en 2016. Ministère de la

- 7 763 509 \$ / 65 580 761 \$ = 0,12 \$

Cela signifie que pour chaque dollar investi en S et C, le Ministère a dépensé 0,12 \$ pour les frais administratifs associés à la prestation des deux fonds (Fonds de la justice communautaire et Fonds de renforcement des capacités). Même si le mandat de la présente évaluation n'inclut pas de comparaison systématique avec d'autres programmes de S et C, l'attribution de 0,12 \$ en frais administratifs reflète une augmentation de l'efficacité par rapport aux 0,15 \$ observés en 2016⁴³.

Les preuves qualitatives indiquent que le coefficient associé aux frais administratifs devrait être établi en fonction de la structure décentralisée de la DJA. Le Programme dispose d'un personnel régional qui entretient des liens directs avec les programmes de justice communautaire et travaille étroitement avec les représentants provinciaux et territoriaux. Bien que les coûts d'exécution soient plus élevés en raison de la complexité que représente l'administration des ententes de contribution à frais partagés pour 211 programmes communautaires, qui comprennent également la fourniture d'un soutien accru aux bénéficiaires du financement, ce modèle d'exécution présente des avantages. Comme il a été précisé à la section 4.2.4, la présence régionale permet au Ministère de bénéficier d'une expertise régionale et de liens avec les collectivités, ce qui se traduit par une sensibilisation aux réalités et aux besoins régionaux et communautaires particuliers. La DJA est le principal point de contact pour la mobilisation communautaire du Ministère; dans ce contexte, le coefficient associé aux frais administratifs de la DJA est jugé faible.

Allocation efficiente des ressources

L'allocation efficiente des ressources du Programme a pour but d'examiner le rapport entre les ressources dépensées et les résultats atteints. Les coûts totaux des programmes du PJA ont été calculés en fonction des montants attribués par le Ministère et des contributions à frais partagés fournies par les provinces et les territoires. Comme le montre le tableau 5, le coût par client est estimé à environ 3 342 \$, mais lorsque les victimes sont incluses, le coût par participant au Programme diminue à environ 2 754 \$. Il convient de noter que les affaires ne comportent pas toutes une victime et que les victimes n'ont pas toutes participé au processus en personne. Par conséquent, ce chiffre inclut les victimes qui ont envoyé des lettres expliquant le préjudice subi, ainsi que les représentants des victimes, comme des membres de la collectivité. La participation des victimes au processus est volontaire et, comme il a été mentionné à la section 4.2.6, les victimes ont participé dans environ 80 % des cas.

Justice Canada. (2016). Évaluation de la Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones. <https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/pm-cp/eval/rap-rep/2016/sja-ajs/index.html>

⁴³ De même, si la totalité des ressources attribuées avait été dépensée, le coefficient d'efficience en 2016 aurait été de 0,15 \$. Ministère de la Justice Canada. (2016). Évaluation de la Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones. <https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/pm-cp/eval/rap-rep/2016/sja-ajs/index.html>

Tableau 5 : Dépenses du PJA par participant au Programme, de 2017-2018 à 2019-2020

	2017-2018	2018-2019	2019-2020
S et C	26 590 703 \$	25 686 874 \$	19 950 744 \$
Clients (délinquants)	7 421	7 232	6 904
Clients + victimes*	9 716	8 881	7 572
Coût par client	3 583 \$	3 552 \$	2 890 \$
Coût par client+ victime	2 736 \$	2 892 \$	2 635 \$ ⁴⁴

Source : Données financières du ministère de la Justice et données sur les participants au PJA

L'analyse comparative des coûts prévue, qui aurait constitué une autre mesure de l'incidence d'une récidive plus faible, n'a pas pu être réalisée dans le délai imparti pour l'évaluation. L'allocation efficiente des ressources du Programme aurait été évaluée en comparant le coût moyen par participant au PJA aux frais que n'a pas eu à subir le SJP lorsque les contrevenants étaient aiguillés vers des programmes de justice communautaire du PJA. Le tableau 6 présente un résumé de l'évaluation précédente, qui comparait les frais moyens par participant aux programmes du PJA en 2014-2015 (2 831 \$) aux frais de justice du SJP. Étant donné que la principale différence pour les participants entre le SJP et les programmes du PJA a trait aux tribunaux, les coûts associés à l'administration des services judiciaires, de l'aide juridique et des poursuites judiciaires ont été utilisés pour déterminer les coûts du SJP à des fins de comparaison⁴⁵. Les coûts moyens par affaire traitée par le SJP en 2014-2015 s'établissaient à 4 435 \$. Par conséquent, le PJA a produit des économies immédiates par rapport au SJP pour une valeur d'environ 1 604 \$ par participant aux programmes (4 435 \$ - 2 831 \$) ou 14 498 556 \$ pour la cohorte complète en 2014-2015 (1 604 \$ x 9 039)⁴⁶.

Puisque les coûts des programmes communautaires du PJA, le nombre de clients desservis et les réductions des taux de récidive des participants ont tendance à demeurer assez stables au fil du temps, il est raisonnable de supposer que les futures économies de coûts réalisées chaque année seront similaires.

⁴⁴ Le nombre de clients n'a pas été déclaré pour deux administrations, elles ont donc été retirées des calculs en 2019-2020.

⁴⁵ L'analyse n'a pas tenu compte des frais associés aux services policiers puisque ceux-ci sont généralement les mêmes, qu'un contrevenant soit aiguillé vers un programme de justice communautaire ou traité par le SJP.

⁴⁶ Ministère de la Justice Canada. (2016). Évaluation de la Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones. <https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/pm-cp/eval/rap-rep/2016/sja-ajs/index.html>

Tableau 6 : Différences de coûts par affaire entre le PJA et le SJP en 2014-2015

Coûts par affaire traitée par le PJA		Coûts par affaire traitée par le SJP	
Total des montants attribués au Programme	25 591 295 \$	Frais de justice	
Nombre de clients	9 039	Total des frais de justice – tribunaux pénaux	455 886 822,60 \$ ⁴⁷
Coût total du PJA par affaire	2 831,20 \$	Nombre d'affaires pénales	393 295 ⁴⁸
		Frais de justice moyens par affaire	1 159,15 \$
		Frais des poursuites	
		Frais totaux des poursuites pénales ⁴⁹	837 950 931,00 \$
		Nombre d'affaires pénales	393 295 ⁵⁰
		Frais moyens des poursuites par affaire	2 130,59 \$
		Frais de l'aide juridique	
		Frais totaux d'aide juridique dans le domaine du droit pénal ⁵¹	356 431 000,00 \$
		Total des affaires pénales bénéficiant de l'aide juridique	311 158 ⁵²
		Frais moyens d'aide juridique par affaire	1 145,50 \$
		Coût total du SJP	1 650 268 753,60 \$
		Coût total du SJP par affaire	4 435,24 \$
Différence de coût par affaire			
		Coût total du SJP par affaire	4 435,24 \$
		Coût total du PJA par affaire	2 831,20 \$
		Différence	1 604,04 \$

Économies

Une analyse économique permet d'évaluer dans quelle mesure les ressources sont utilisées de manière optimale. Le tableau 7 montre que l'écart des dépenses, qui est la différence entre les

⁴⁷ Puisque les provinces et les territoires n'établissent pas de distinctions entre les frais associés aux affaires civiles et aux affaires pénales, le total des frais de justice des tribunaux pénaux a été calculé en divisant le total des frais de justice des tribunaux civils et pénaux (1 507 472 174 \$) – obtenu en consultant les comptes publics, les états financiers ou les rapports annuels pour l'exercice 2014-2015 – par le nombre total d'affaires civiles et pénales (1 300 501). Lorsqu'ils étaient indiqués, les dépenses en capital et les services administratifs ont été exclus.

⁴⁸ Les projections du nombre d'affaires pénales impliquant des adultes et des jeunes se sont basées sur les données CANSIM de 2013-2014 concernant les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes (tableau 252-0053) et les tribunaux de la jeunesse (tableau 252-0064).

⁴⁹ Les frais totaux des poursuites pénales ont été calculés à partir des dépenses des tribunaux pénaux tirées des comptes publics, des états financiers ou des rapports annuels des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour l'exercice 2014-2015. Les dépenses en capital ont été exclues.

⁵⁰ Les chiffres relatifs aux affaires pénales concernant les adultes et les jeunes ont été projetés en fonction des données CANSIM disponibles pour 2013-2014.

⁵¹ Statistiques sur l'aide juridique. Données CANSIM pour 2014-2015 (tableau 258-0007).

⁵² Statistiques sur l'aide juridique. Données CANSIM pour 2014-2015 (tableau 258-0010).

dépenses prévues et les dépenses réelles, s'est amélioré depuis la dernière évaluation; cet écart se situe à -1,1 % pour les cinq années (comparativement à -10 % en 2016).

Tableau 7 : Dépenses prévues et dépenses réelles, de 2016-2017 à 2020-2021

	Dépenses attribuées	Dépenses réelles	Écart	% des fonds inutilisés/dépensés en trop
S et C	65 047 072 \$	65 580 761 \$	-533 689 \$	-0,8 %
F et E	1 010 422 \$	731 383 \$	279 039 \$	27,6 %
Salaires	6 519 067 \$	7 032 126 \$	-513 059 \$	-7,9 %
Total	72 576 561 \$	73 344 270 \$	-767 709 \$	-1,1 %

Source : Données financières du ministère de la Justice

Les fonds des S et C ont été entièrement dépensés chaque année, l'écart dans les dépenses se produisant en 2020-2021, lorsque des fonds supplémentaires ont été réaffectés en réponse à la pandémie de COVID-19. Ces fonds supplémentaires ont été utilisés pour soutenir de modestes possibilités de financement destinées aux bénéficiaires actuels afin de leur permettre d'adapter leurs modèles de prestation et de soutenir leur travail dans le cadre des restrictions imposées lors de la pandémie. Les variations observées sur le plan des salaires s'expliquent par des diminutions budgétaires; les effectifs sont demeurés les mêmes, mais des augmentations ont été associées aux nouvelles conventions collectives. Le Programme a sous-utilisé les ressources de F et E tous les ans sauf en 2019-2020, ce qui s'explique par les fluctuations dans les déplacements du personnel.

Les informateurs clés estiment pour la plupart que le Programme est administré de manière efficace. L'approche du financement à coûts partagés, les exigences simplifiées en matière de production de rapports et la bonne collaboration FPT ont été mentionnées comme contribuant à son efficacité. Cependant, l'échange de données des programmes entre les partenaires FPT pourrait être amélioré. La DJA travaille à l'élaboration d'une application permettant de produire des rapports d'aiguillage. Celle-ci prendra la forme d'un outil de production de rapports et d'une base de données en ligne sur les clients, et offrira aux partenaires provinciaux et territoriaux ainsi qu'aux programmes de justice communautaire un meilleur accès aux données et aux rapports statistiques. Cette application devrait également permettre de normaliser et d'améliorer la qualité des données des programmes.

5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Conclusions

5.1.1 Pertinence

La hausse de la surreprésentation des Autochtones dans le SJP met en lumière la nécessité du Programme. Les facteurs contribuant à cette surreprésentation sont bien connus et découlent des politiques et pratiques coloniales. Le PJA a pour but d'offrir des solutions de rechange culturellement adaptées au SJP traditionnel. Il répond aux besoins des accusés en les aidant à comprendre et à traiter les facteurs sous-jacents qui contribuent aux infractions qu'ils ont commises, notamment les problèmes de santé mentale, la toxicomanie et les problèmes socioéconomiques (comme la pauvreté).

Le Programme s'harmonise bien avec les priorités du gouvernement fédéral de s'attaquer aux inégalités systémiques qui contribuent à la surreprésentation des Autochtones dans le SJP et d'améliorer l'accès aux programmes de déjudiciarisation.

5.1.2 Rendement

Efficacité

Le PJA a permis d'accroître la participation des collectivités autochtones à la conception et à la mise en œuvre d'un large éventail de programmes liés à la justice. Par ailleurs, les aînés jouent un rôle clé dans le cadre des programmes communautaires puisqu'ils favorisent la participation des délinquants et des victimes, et sont fréquemment présents au sein des comités de justice communautaire.

La capacité des programmes de justice communautaire à collaborer avec les intervenants dépend de leur accès au personnel, aux ressources et aux infrastructures, ainsi que des compétences et de la capacité des IJC à établir des relations. Bien que le Fonds pour le renforcement des capacités du PJA ait financé un certain nombre de rassemblements et d'ateliers régionaux, il existe un intérêt important pour des activités de formation et de renforcement des capacités visant un large éventail de questions, y compris l'établissement de relations avec les intervenants communautaires et le SJP.

Les partenariats et la collaboration établis à l'échelle communautaire et avec les représentants du SJP ont des répercussions sur tous les autres aspects du Programme. L'évaluation a révélé que la collaboration s'est accrue entre divers intervenants dans de nombreuses collectivités. Les améliorations de la collaboration avec les procureurs de la Couronne ont été le plus souvent signalées, ces intervenants étant les plus susceptibles d'aiguiller les clients vers le Programme. Les relations avec les forces de l'ordre continuent de constituer un défi, ce qui s'explique en grande partie par la rotation fréquente du personnel au sein des services de police, une participation limitée, la discrimination et les perceptions erronées concernant les programmes, ainsi que l'absence de directives et de protocoles officiels concernant les aiguillages. Bien que plusieurs collectivités aient signalé une collaboration accrue avec les services autochtones d'assistance judiciaire et d'aide aux victimes, certaines n'avaient qu'un accès limité à ces services et disposaient d'une capacité et de structures locales limitées pour soutenir une telle collaboration.

Le PJA a déployé divers efforts pour accroître la sensibilisation aux programmes de justice communautaire et la visibilité de ceux-ci, mais bon nombre de ces initiatives en sont encore à leurs débuts et n'ont pas encore donné lieu à des changements tangibles pour les programmes communautaires. Puisque la décision d'aiguiller les personnes vers des programmes de justice communautaire relève en grande partie du SJP, la méconnaissance des programmes de justice communautaire et la discrimination constituent un obstacle important.

Les partenaires des collectivités autochtones contribuent à l'élaboration de la politique fédérale en matière de justice autochtone grâce à une communication et à un échange d'informations continus au sein d'un certain nombre de groupes de travail réunissant différents représentants des programmes de justice. Bien que le travail d'élaboration des politiques soit généralement dirigé par d'autres secteurs du Ministère, le personnel politique et régional de la DJA constitue un lien important entre le Ministère et les collectivités autochtones.

Le PJA a des répercussions importantes sur le bien-être des délinquants et des victimes, ainsi que sur les collectivités au sens large. Les processus de justice réparatrice et de justice autochtone mis en œuvre par les programmes de justice communautaire aident les délinquants à comprendre les causes et les répercussions des infractions qu'ils ont commises, et créent un processus de résolution satisfaisant. On estime que 90 % des clients réussissent à respecter les obligations qui leur sont imposées, et la majorité des personnes prenant part à un processus de déjudiciarisation après leur mise en accusation voient les accusations contre elles rejetées. L'évaluation a révélé une réduction des taux de victimisation et de récidive chez les participants aux programmes de justice communautaire.

Efficienc e et rentabilité

Le Programme est bien géré, et les données montrent que son efficacité et sa rentabilité se sont améliorées depuis la dernière évaluation. Puisque les coûts des programmes communautaires du PJA, le nombre de clients desservis et les réductions des taux de récidive des participants ont tendance à demeurer assez stables au fil du temps, il est raisonnable de supposer que les futures économies de coûts réalisées chaque année seront similaires à celles observées lors de l'évaluation de 2016, soit des économies immédiates de 1 604 \$ par participant par rapport au SJP, ou de 14 498 556 \$ pour la cohorte complète de participants.

5.2 Recommandations

Les conclusions énoncées dans ce rapport nous incitent à formuler les recommandations suivantes :

- 1) La Direction de la justice applicable aux Autochtones, en collaboration avec des partenaires fédéraux, provinciaux, territoriaux et communautaires, élabore un recueil de formations, de ressources documentaires et de pratiques exemplaires à l'intention des intervenants en justice communautaire.
- 2) La Direction de la justice applicable aux Autochtones, en collaboration avec des partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux, conçoit des initiatives au sein des programmes qui contribueront à remédier aux inégalités systémiques dans le système de justice pénale.