

**LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET LES SERVICES  
DE JUSTICE DU QUEBEC : UNE RECENSION DES ECRITS**

**Rapport soumis à la**

**Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones  
et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès**

**Marie-Eve Sylvestre et Jessica Gaouette**

**Avec la collaboration de Mylène Jaccoud et Céline Bellot**

**4 février 2018**

<b>INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>1</b>
<b>1. ORGANISATION DES SERVICES DE JUSTICE .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Partage des compétences.....</b>	<b>4</b>
1.1.1 <i>Compétence fédérale.....</i>	<i>4</i>
1.1.2 <i>Compétence provinciale.....</i>	<i>4</i>
1.1.3 <i>Compétences autochtones.....</i>	<i>5</i>
<b>1.2 Organisations et services en présence dans l'administration de la justice pénale et criminelle.....</b>	<b>6</b>
1.2.1 <i>Les services de poursuite .....</i>	<i>6</i>
1.2.2 <i>Les tribunaux.....</i>	<i>6</i>
1.2.3 <i>L'aide juridique.....</i>	<i>7</i>
1.2.4 <i>Services parajudiciaires autochtones.....</i>	<i>8</i>
1.2.5 <i>Services correctionnels .....</i>	<i>9</i>
1.2.6 <i>Programmes de mesures de rechange pour les adultes en milieu autochtone.....</i>	<i>9</i>
1.2.7 <i>Comités de justice au sein des communautés.....</i>	<i>10</i>
1.2.8 <i>Services d'aide aux victimes .....</i>	<i>11</i>
<b>2. HISTORIQUE DES RELATIONS .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1 Rappel des marqueurs historiques entourant la colonisation et impacts sur la justice .....</b>	<b>14</b>
2.1.1 <i>L'existence de systèmes autochtones avant la colonisation.....</i>	<i>14</i>
2.1.2 <i>La négociation de traités.....</i>	<i>15</i>
2.1.3 <i>L'adoption de la Loi sur les Indiens.....</i>	<i>16</i>
2.1.4 <i>L'instauration des pensionnats autochtones et la politique de fréquentation obligatoire.....</i>	<i>17</i>
<i>Conclusion : l'impact des politiques assimilatrices et des pensionnats sur les plans social et juridique....</i>	<i>18</i>
<b>2.2. Chronologie des relations entre l'État canadien et québécois en matière de justice depuis les années 1967 à 2017.....</b>	<b>20</b>
<b>2.3. Commentaires d'analyse.....</b>	<b>33</b>
<b>3. DEFIS ET ENJEUX ACTUELS .....</b>	<b>37</b>
<b>3.1 Situation des Autochtones dans le système de justice québécois : état de la surreprésentation et indicateurs de discrimination systémique .....</b>	<b>38</b>
<b>3.2 Les limites de la politique d'adaptation et d'accommodements.....</b>	<b>41</b>
3.2.1 <i>Formation des acteurs étatiques aux réalités autochtones.....</i>	<i>41</i>
3.2.2 <i>Accessibilité à la justice des Autochtones : barrières linguistiques et géographiques.....</i>	<i>41</i>
3.2.3 <i>La prise en considération du statut autochtone : l'article 718.2 e) Code criminel.....</i>	<i>43</i>
3.2.4 <i>Les cours itinérantes et la justice en milieu autochtone éloigné .....</i>	<i>47</i>
3.2.5 <i>Les mesures de rechange et la justice réparatrice .....</i>	<i>48</i>
<b>3.3 Absence de correspondance culturelle entre les conceptions de la justice étatique et autochtones et désir de gouvernance autochtone .....</b>	<b>50</b>
<b>3.4 Les besoins des communautés et des femmes autochtones en particulier.....</b>	<b>53</b>
<b>CONCLUSION ET PISTES DE SOLUTION .....</b>	<b>55</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>57</b>

## INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

Cette recension des écrits porte sur les relations entre les Autochtones et les **services de justice** au Québec. Par « services de justice », nous entendons les services de régulation et d'administration des conflits liés aux personnes autochtones tant en milieu urbain qu'au sein des communautés, y compris l'accès à la justice et la défense des droits des personnes impliquées à différents titres (plaignant, défendeur, accusé, victime et ses proches, avocat, intervenant communautaire, etc.) dans le système de justice étatique, ainsi que l'accès et la valorisation des systèmes de justice autochtones. L'accent est mis principalement sur la justice pénale et criminelle chez les jeunes et les adultes, même si nous faisons également état de problématiques liées à l'accès à la justice qui sont de nature transversale.

Près de 40 ans après le constat formulé par Morse (1976), il n'y a encore que peu de littérature et de données scientifiques spécifiques sur la question des interactions entre les services de justice et les Autochtones au Québec, en droit comme en criminologie. Selon Brassard et al. (2000), cela serait notamment dû au fait que la surreprésentation des personnes autochtones dans le système judiciaire et carcéral a été moins importante au Québec que dans le reste du Canada. En outre, la recherche menée en milieu autochtone soulève des enjeux éthiques et d'accès uniques, celle-ci ayant été historiquement associée à la colonisation. Ainsi, bien que nous ayons centré notre recension sur les relations entre l'État québécois et les Autochtones, nous nous sommes également tournées vers la littérature canadienne, plus abondante. Ce détour s'est également avéré nécessaire en raison du partage des compétences entre les provinces et le fédéral (voir partie 1 – organisation des services) et du fait que certaines communautés autochtones, bien que situées géographiquement au Québec, ont d'abord été administrées par le gouvernement fédéral (c'est notamment le cas du Nunavik : Bonesteel, 2006).

Le Québec accuse aussi un retard considérable sur les autres provinces canadiennes en ce qui concerne les données judiciaires (Voir projet ADAJ, 2017 : <http://adaj.ca/chantier-7>). Par exemple, on ne dispose d'aucune donnée fiable et à jour sur la criminalité autochtone et/ou sur les parcours judiciaires des personnes autochtones dans le système de justice québécois (nombre de causes traitées, nature des infractions, délais, décisions rendues à différents stades de la procédure, peines imposées, etc.).

Si la littérature scientifique et les données judiciaires sont limitées, nous avons cependant dénombré pas moins de 25 rapports de commissions d'enquête et d'organismes paragouvernementaux et judiciaires ainsi que 5 ententes intergouvernementales signées au cours des 50 dernières années entre l'État canadien et québécois et les nations autochtones. Ces rapports constituent l'une des principales sources documentaires de cette recension des écrits. Nous avons aussi fait une recherche dans les articles et ouvrages scientifiques ayant traité des interactions entre les Autochtones et les services de justice depuis les années 1960 en suivant les mots-clés suivants :

Liste de mots-clés: système de justice pénale et Autochtones ; justice et Autochtones ; Indigenous/Aboriginal people and criminal justice system ; droit autochtone ; Indigenous law ; traditions juridiques autochtones / Indigenous legal traditions ; commissions d'enquête justice autochtone/indien; commissions of inquiry Aboriginal/Indigenous/Indian justice; surreprésentation des Autochtones dans le système de justice; overrepresentation of Indigenous people in the justice system; pensionnats indiens / residential schools; systemic discrimination justice Indigenous / discrimination systémique justice autochtone, etc.

Finalement, nous avons aussi obtenu une série de rapports financés par le Ministère de la Justice du Québec dans les années 2000 sur l'administration de la justice en milieu autochtone, principalement rédigés par Mylène Jaccoud.

La présente note est divisée en quatre parties. Dans un premier temps, nous dressons un portrait sommaire de l'organisation des services de justice au Québec (1). Nous abordons l'historique des relations entre les nations autochtones et l'État québécois et canadien de la colonisation jusqu'à nos jours dans la seconde partie (2). Nous effectuons ensuite un bilan de certains défis et enjeux actuels portant principalement sur la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice et la discrimination systémique dont ils sont victimes ainsi que les limites de la politique d'accommodement mise de l'avant par l'État (3). Finalement, nous abordons les pistes de solutions évoquées dans la littérature afin de dénouer l'impasse dans laquelle nous sommes plongés (4).

## **1. ORGANISATION DES SERVICES DE JUSTICE**

## *1.1 Partage des compétences*

La justice est une compétence partagée entre le Parlement fédéral et les provinces et dépend de multiples acteurs et institutions étatiques. Les organisations autochtones disposent également de certains pouvoirs limités. Dans cette partie, nous présentons le cadre juridique entourant l'organisation des services de justice au Québec.

### *1.1.1 Compétence fédérale*

En vertu du paragraphe 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement fédéral a une compétence exclusive en matière de droit criminel et de procédure criminelle, sauf en ce qui concerne la constitution de tribunaux criminels. C'est en vertu de cette compétence que le Parlement a notamment adopté le *Code criminel* du Canada (LRC, c. C-46), la *Loi sur les drogues et autres substances* (L.C. 1996, c. 19) et la *Loi sur le système de justice pénale des adolescents* (« *LSJPA* », L.C. 2002, c. 1). Le Parlement a aussi une compétence en droit pénal réglementaire (il peut ainsi assurer le respect et la sanction de lois adoptées dans d'autres chefs de compétence) en vertu du Préambule de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il dispose en outre du pouvoir de créer et de nommer les juges de cours supérieures de juridiction criminelle (art. 96 *Loi constitutionnelle de 1867*) et celui de créer et d'administrer les pénitenciers fédéraux (accueillant les personnes ayant été condamnées à une peine d'emprisonnement de deux ans et plus) (art. 91(28)).

### *1.1.2 Compétence provinciale*

Les provinces ont compétence en matière d'administration de la justice, y compris la création, le maintien et l'organisation des tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle en vertu du paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le Québec peut donc créer des tribunaux et des services de poursuite et nommer les juges siégeant en matière criminelle (adultes et jeunes). Les provinces ont également compétence en matière de droit pénal réglementaire et ont le pouvoir d'infliger des peines pour des infractions aux lois de la province relatives à toute matière comprise dans leurs champs de compétence respectifs conformément à l'article 92(15) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et elles ont compétence pour établir, entretenir et administrer les prisons publiques et les maisons de réforme dans la province. C'est en vertu de ces pouvoirs que les provinces ont notamment adopté les lois suivantes : le *Code de procédure pénale du Québec*, le *Code de la sécurité routière*, la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, etc., et différents règlements afférents. Elles ont aussi compétence dans l'établissement, le maintien et l'administration des prisons publiques (art. 92(6) de la *Loi constitutionnelle de 1867*).

Finalement, les provinces ont compétence en matière de propriété et de droits civils et en ce qui concerne l'administration de la justice civile (art. 92(13)), ainsi que dans toutes les matières de nature purement locale et privée (art. 92(16)).

Les villes et municipalités du Québec ont le pouvoir d'adopter des règlements visant à assurer leur fonctionnement (*Loi sur les cités et villes*, L.R.Q.). À ce sujet, la *Loi sur les compétences municipales*, L.R.Q. C-47.1 (qui ne s'applique pas aux villages nordiques, cris ou naskapis) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Les dispositions de cette nouvelle loi ont notamment pour objectif de permettre aux municipalités de répondre à leurs besoins respectifs et évolutifs (art. 3). À titre d'exemple : « toute municipalité locale peut adopter tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population. » (art. 85) Ainsi, la Ville de Montréal, par exemple, a adopté le *Règlement concernant la paix et l'ordre sur le domaine public*, R.R.V.M., c. P-1 et la Ville de Québec, le *Règlement sur la paix et le bon ordre*, R.V.Q., 1091.

Les grandes villes du Québec sont également dotées de Chartes qui leur octroient des pouvoirs. La *Charte de la Ville de Montréal, Métropole du Québec*, L.R.Q., C-11.4 donne notamment compétence à cette dernière en ce qui concerne la police et la cour municipale (art. 87 (8) et (10)).

### 1.1.3 Compétences autochtones

La *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, c. I-5 régit l'ensemble des Indiens inscrits au registre des Indiens ou qui ont le droit de l'être en vertu des règles prévues à l'article 6, à l'exclusion des Inuit (article 4). Cette loi a été adoptée en vertu de la compétence fédérale sur les Indiens et les terres réservées aux Indiens (art. 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*). En vertu de l'article 81 de la *Loi sur les Indiens*, les Conseils de bande peuvent adopter des règlements administratifs dans certains secteurs de compétence (santé, résidence dans le réserve, sports, eaux, routes et bâtiments, la protection des animaux), y compris « c) l'observation de la loi et le maintien de l'ordre et d) la répression de l'inconduite et des inconvénients ». En outre, en vertu de l'alinéa r), ils peuvent prendre des règlements pour « l'imposition, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de mille dollars et d'un emprisonnement maximal de trente jours, ou de l'une de ces peines, pour violation d'un règlement administratif pris aux termes du présent article. »

Les différentes nations autochtones ont, au fil des ans, acquis différents pouvoirs en matière de justice en concluant des ententes avec le gouvernement du Québec. Il en est ainsi notamment des Inuit, des Naskapis et des Cris. En 1975, l'Association des Inuit du Nord québécois et le Grand Conseil des Cris du Québec et de la Baie James signent la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* avec le gouvernement du Québec et du Canada dont les chapitres 18 et 20 portent sur l'administration de la justice. En 1978, les Naskapis ont signé la Convention du Nord-Est québécois qui reprend et adapte les dispositions de la Convention de la Baie James aux Naskapis. Finalement, en 2002, les Cris du Québec signent une entente concernant la nouvelle relation entre les Cris et le gouvernement du Québec (« La Paix des braves ») (voir tableau dans la partie 2.2).

## *1.2 Organisations et services en présence dans l'administration de la justice pénale et criminelle*

### *1.2.1 Les services de poursuite*

Depuis le 15 mars 2007, les poursuites pénales et criminelles sont dirigées par le Directeur des poursuites criminelles et pénales (« DPCP ») (en vertu de la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, L.R.Q., c. D-9.1.1). Le DPCP compte 599 procureurs en matière pénale et criminelle dans toutes les régions du Québec et de façon itinérante dans plusieurs villages et communautés autochtones du Québec (site web DPCP, 2018 : <http://www.dpcp.gouv.qc.ca/dpcp/points-services.aspx>). Les procureurs du DPCP ont compétence sur l'ensemble des infractions au *Code criminel* (art. 2 du *Code criminel du Canada*) ainsi que celles prévues au *Code de procédure pénale du Québec*.

En vertu de l'article 576 de la *Loi sur les cités et villes*, les municipalités peuvent entamer des poursuites pour la sanction d'une infraction à cette loi ainsi qu'à leur charte, un règlement, une résolution ou une ordonnance du conseil de la municipalité. Certaines municipalités ont leur propre service de poursuite. Il en est ainsi par exemple de la Ville de Montréal qui a une Direction des poursuites pénales et criminelles (DPPC). D'autres villes embauchent plutôt des avocats de pratique privée qui agissent à titre de procureurs des poursuites municipales. C'est le cas par exemple de la Ville de Val d'Or.

### *1.2.2 Les tribunaux*

Les services de justice sont dispensés dans différents tribunaux (*Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., c. T-16). La Cour du Québec est un tribunal de première instance qui a compétence en matière civile, criminelle et pénale et jeunesse (art. 79). La Cour supérieure a également compétence en matière civile et criminelle et pénale (art. 70). C'est cette cour qui entend notamment les causes portant sur des actes criminels qui doivent être jugées devant juge et jury. Elle est également un tribunal d'appel en matière d'infractions sommaires. La Cour d'appel du Québec demeure le tribunal ayant compétence sur tout le territoire du Québec pour les dossiers portés en appel, sauf exception (art. 9).

Les cours municipales, quant à elles, ont pour rôle de favoriser la justice de proximité et un meilleur accès à la justice (*Loi sur les cours municipales*, L.R.Q., c. 72.01, art. 1 al. 2). Elles ont compétence pour certains dossiers en matière civile, mais davantage en matière pénale (art. 28-29). Les Cours municipales de Montréal et de Québec sont aussi des « cours de juridiction criminelle » au sens de l'article 2 du *Code criminel* et ont compétence sur les infractions poursuivies sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire (partie XXVII du *Code criminel*).



Concernant les régions du Nord-du-Québec et de la Basse-Côte-Nord, les tribunaux s'organisent selon le modèle de la cour itinérante (Galarneau et al., 2008). Ce système a été mis sur pied à la suite de la publication de la première étude menée par le ministère de la Justice du Québec en 1972 : *La justice au-delà du 50<sup>e</sup> parallèle* (Galarneau et al., 2008). Ainsi, le Québec possède aujourd'hui deux cours itinérantes :

L'une est incluse dans le district judiciaire d'Abitibi et offre des services aux communautés criées et inuites avoisinant la baie James et à celles du Nord-du-Québec, soit, au total, 23 communautés dans lesquelles se partage une population de 12 909 Cris et 9 357 Inuits, en 2005. L'autre offre des services aux diverses communautés allochtones et autochtones de la Côte-Nord, de la Basse-Côte-Nord et de la région avoisinant Schefferville dans le district judiciaire de Mingan, c'est-à-dire 6 communautés composées de 3 269 Innus et de 834 Naskapis. Dans ce dernier cas, elle siège au sein de trois communautés autochtones, soit Kawawachikamach, La Romaine et Natashquan. Les autres communautés innues, à savoir Mingan, Pakuashipi et Matimekosh, ont accès à la cour dans les villages allochtones limitrophes de leur communauté. (Galarneau et al., 2008 : 19)

Concernant la situation particulière du Nunavik :

L'administration de la justice au Nunavik se fait par l'intermédiaire d'une cour itinérante que préside généralement un juge de la Cour du Québec. Cette cour itinérante dessert huit des quatorze communautés. Des juges du district judiciaire de l'Abitibi, dont fait partie le Nunavik, se déplacent pour entendre des causes, environ 45 semaines par année, selon un calendrier préétabli. (Protecteur du citoyen, 2016 : 7)

Outre la Cour itinérante, il existe aussi des services judiciaires permanents à Kuujjuaq (par ex. des services de poursuite, d'aide juridique et de soutien aux victimes) (Jaccoud, 2010a). En 2009, le Ministère de la Justice du Québec a financé une étude afin d'explorer la possibilité d'ouvrir de nouveaux services judiciaires permanents sur la Baie d'Hudson, notamment à Pivurnituk, Kuujaarapik et Salluit (Jaccoud, 2010a), mais il n'y a pas donné suite.

### *1.2.3 L'aide juridique*

Le Québec offre un service juridique gratuit ou avec contribution aux personnes qui sont financièrement admissibles et dont le service requis est couvert par la *Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques* (art. 4). Le réseau québécois est « composé de 11 centres communautaires juridiques, deux centres locaux et de 119 bureaux d'aide juridique, dont 92 permanents, localisés dans toutes les régions du Québec » (<https://www.csj.qc.ca/commission-des-services-juridiques/Commission/mission/fr>).

Le Centre communautaire juridique de l'Abitibi-Témiscamingue couvre notamment le territoire du Nord-du-Québec et dispose d'un bureau permanent à Kuujjuaq. Les services incluent également le travail de leurs avocats au sein de la cour itinérante qui se déplace dans

les communautés autochtones de la Baie James, de la Baie d'Hudson et de la Baie d'Ungava. Il est en de même pour le Centre communautaire juridique de la Côte-Nord qui, en plus d'avoir trois bureaux permanents à Sept-Iles, Forestville et Baie-Comeau, ont trois bureaux volants : Les Escoumins et Sacré-Cœur (desservis par Forestville) et Pessamit (desservi par Baie-Comeau).

#### *1.2.4 Services parajudiciaires autochtones*

Les services parajudiciaires autochtones du Québec (SPAQ) ont été mis sur pied en 1981 à la suite de négociations entre le gouvernement du Québec et les Premières Nations, les Métis et les Inuit. Un de leurs programmes, *Conseillers parajudiciaires autochtones*, a pour objectif de prêter assistance aux personnes autochtones lorsque celles-ci doivent transiger avec le système de justice criminelle et pénale (adulte ou jeunesse), que ce soit en tant que victime, témoin ou accusé. Selon leur site Internet, « les conseillers parajudiciaires informent et assistent leur clientèle afin qu'elle reçoive un traitement juste et équitable dans un processus judiciaire qui diffère des us et coutumes des autochtones. » (<http://spaq.qc.ca/programs/>) À cet égard, les conseillers parajudiciaires sont des « médiateurs interculturels » (Jaccoud, 2011).

Les SPAQ sont également responsables de coordonner les demandes ordonnées par le tribunal pour la production de rapports de type « Gladue », en collaboration avec le ministère de la Justice du Québec (<http://spaq.qc.ca/rapport-gladue/>). Les SPAQ ont en plus un service d'*Agents de surveillance communautaire autochtones* qui ont pour rôle d'accompagner les personnes autochtones lorsque celles-ci doivent répondre à une mesure correctionnelle en communauté. Ainsi, ces agents assurent des suivis et des rencontres personnalisés et offrent un support à la personne dans son cheminement de réinsertion sociale. Ils s'assurent également du respect des décisions du tribunal et des mesures établies par le plan correctionnel, tout en veillant à l'atteinte des objectifs et la réalisation des activités et des programmes visés. (<http://spaq.qc.ca/programs/>)

Enfin, les SPAQ sont également partie prenante au développement d'alternatives au système de justice étatique et ce, afin que les besoins des communautés autochtones du Québec reçoivent une réponse et un traitement plus adapté à leur réalité (<http://spaq.qc.ca/about-us/>). Ces initiatives prennent vie avec l'implication des communautés et mènent à la mise en place, par exemple, de comités de sécurité publique, de cercles de guérison et d'alternatives à l'incarcération. (<http://spaq.qc.ca/programs/>)

Depuis avril 2016, un service de ligne d'urgence a été mis en place pour soutenir les membres des Premières Nations et les Inuit en cas d'abus de la part d'un policier.

### 1.2.5 Services correctionnels

Les directions des services professionnels correctionnels, ou les services de probation, assurent au Québec les suivis dans la communauté auprès des personnes contrevenantes. Ces services sont offerts autant pour la personne à qui une peine est imposée (par exemple, une absolution conditionnelle assortie d'une probation ou en emprisonnement avec sursis) ou qui bénéficie d'un élargissement suivant un emprisonnement (<https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/services-correctionnels/suivi-communaut.html>). Il y a 41 bureaux de probation dans la province, dont un à Kuujjuarapik et un autre à Kuujjuaq (<https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/services-correctionnels/bottins/services-de-probation.html>).

Concernant les services correctionnels, le Québec détient 23 établissements de détention provinciaux. Aucun établissement n'est situé dans les régions du Nord-du-Québec ou de la Basse-Côte-Nord, les plus près étant ceux d'Amos et de Sept-Îles. (<https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/services-correctionnels/bottins/etablissements-de-detention.html>). C'est la *Loi sur le système correctionnel du Québec*, L.R.Q., c. S-40.1 qui régit ces établissements, que ce soit au sujet de la discipline, de l'encadrement et du support offerts aux personnes incarcérées ou en ce qui concerne le processus de libération conditionnelle.

En outre, le Québec compte 10 pénitenciers fédéraux (<http://www.csc-scc.gc.ca/institutions/001002-2000-fra.shtml>). L'ensemble des pénitenciers du Canada sont quant à eux régis par la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, L.C. 1992, c. 20.

### 1.2.6 Programmes de mesures de rechange pour les adultes en milieu autochtone

Le *Programme de mesures de rechange pour les adultes en milieu autochtone* a été instauré en 2001. Ce programme s'adresse exclusivement aux personnes autochtones du Québec en leur permettant, dans le cadre d'accusations criminelles, de participer sur une base volontaire à un processus de réparation et de réconciliation.

Les objectifs d'un tel programme sont de « favoriser une plus grande participation des communautés dans l'administration de la justice », de « permettre aux communautés de rétablir les pratiques traditionnelles d'intervention requises à l'endroit de leurs membres », de « redonner aux communautés une plus grande responsabilité à l'égard de la conduite de leurs membres qui ont des démêlés avec la justice », d'« offrir aux victimes l'occasion de présenter leur point de vue et de participer, si elles le souhaitent, à un processus de réparation et de réconciliation, d'« offrir des solutions qui encourageront les membres des communautés à accepter la responsabilité de leur conduite, prendre part activement à la réparation des torts qu'ils ont causés [et] s'attaquer aux problèmes qui ont pu contribuer à les amener à avoir des démêlés avec la justice. »

Comme nous le verrons plus en détails dans la partie 3, afin de bénéficier de ce programme, la communauté autochtone doit avoir constitué un comité de justice et conclu un protocole d'entente avec le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP). À ce jour, six nations et 21 communautés ont signé un protocole pour la mise en place du programme : Mohawk (Akwasasne), Crie (Mistissini, Waskaganish, Whapmagoostui, Chisasibi, Waswanipi, Nemaska et Oujé-Bougoumou), Inuit (Aupaluk, Kangirsuk, Kuujjuarapik, Puvirnituk, Salluit, Quaqtaq, Kuujuaq, Kangiqsualujuaq, Inukjuak et Kangiqsujuaq), Atikamekw (Opitciwan), Naskapie (Kawawachikamach) et Mi'gmaq (Listuguj). (Québec. Ministère de la justice, 2017)

Ce programme a été révisé en 2015 afin de revoir les critères d'admissibilité notamment dans le cas d'infractions de violence conjugale (voir partie 3).

### *1.2.7 Comités de justice au sein des communautés*

Depuis 1998, le ministère de la Justice du Québec met en place des mesures pour favoriser la participation autochtone et la création de comités de justice communautaire soutenant la justice réparatrice (Galarneau et al., 2008). Le ministère appuie l'embauche d'un responsable par nation ou communauté pour qu'il veille à la coordination et fasse le lien entre le milieu et le ministère, et il finance le développement et le fonctionnement des comités (Galarneau et al., 2008).

Selon le groupe de travail de la Cour du Québec, les comités de justice sont « formés de citoyens qui représentent la communauté et qui désirent s'impliquer dans la résolution de conflits. Leur intervention peut consister à participer à un programme de mesures de rechange pour jeunes ou adultes, à identifier certaines mesures que le tribunal pourrait imposer dans le contexte de la détermination de la peine, ou encore à agir à titre de médiateurs dans certains différends entre des membres de la communauté. Cette stratégie peut également consister à collaborer, avec l'agent de surveillance ou l'agent de probation, au suivi des mesures prévues dans une ordonnance. » (Galarneau et al., 2008 : 25).

En 2008, il y avait 16 comités de justice financés conjointement par les ministères de la Justice du Québec et du Canada. Par ailleurs, selon les données disponibles en 2015, les gouvernements fédéral et provincial financent sept programmes dans le cadre de la Stratégie de la justice applicable aux Autochtones (<http://www.justice.gc.ca/fra/fina-fund/fca-acf/sja-ajs/pc-cf/emplace-location/quebec.html?wbdisable=true>) :

- Kahnawake – Sken:nen A'onsonton/Programme de justice réparatrice (<http://www.kahnawakeadr.com>)
- Kuujuaq – Projet de justice inuit de Makivik
- La Tuque – Système d'intervention d'autorité Atikamekw, Processus de justice communautaire Atikamekw ([http://www.atikamekwsiipi.com/systeme\\_siaa](http://www.atikamekwsiipi.com/systeme_siaa))
- Listuguj – Programme de justice réparatrice de Listuguj
- Nemaska – Comités de justice cris (<http://www.creejustice.ca/index.php/fr/justice-communautaire>)

- Opitciwan – Comité de justice sociale d’Opitciwan
- Kawawachikamach –Programme de justice et de guérison des Naskapi

Selon le Ministère de la justice du Québec, il existe des comités de justice communautaire autochtones dans 7 nations autochtones et 25 communautés : Algonquins (Kitigan Zibi), Atikamekw (Manawan, Wemotaci et Opitciwan), Cris (Whapmagoostui, Chisasibi, Wemindji, Eastmain, Waskaganish, Nemiscau, Mistissini, Oujé-Bougoumou et Waswanipi), Inuit (Kuujuarapik, Inukjuak, Puvirnituaq, Salluit, Kansiqsujuaq, Kangisuk, Aupaluk et Kuujuuaq), Mi’gmaq (Listuguj), Mohawk (Kahnawake et Akwesasne), Naskapis (Kawawachikamach) et en milieu urbain (Centre de justice des Premiers Peuples de Montréal). (Québec. Ministère de la justice, 2017)

### *1.2.8 Services d’aide aux victimes*

Les Centres d’aide aux victimes d’actes criminels (CAVAC) sont des organismes à but non lucratifs régis par la *Loi sur l’aide aux victimes d’actes criminels*, L.R.Q., c. A-13.2. Au total, 16 centres permanents sont établis au Québec et à ceux-ci s’ajoutent de nombreux points de service et la possibilité de rencontrer leurs intervenants lors du passage de la cour itinérante. Les services sont offerts autant à la victime, qu’aux proches et personnes à charges de celle-ci. Les témoins d’un acte criminel peuvent également bénéficier de l’aide offerte par l’organisme. (<http://www.cavac.qc.ca/clientele/accueil.html>)

Les CAVAC offrent les services gratuits suivants : intervention post-traumatique et « psychosociojudiciaire », information sur les droits et les recours, assistance technique (ex. : compléter des formulaires), accompagnement auprès des ressources médicales et communautaires et à travers le système judiciaire et l’orientation vers les services spécialisés (<http://www.cavac.qc.ca/services/accueil.html#1>). De plus, le site Internet des CAVAC offre plusieurs documents d’information, dont le *Guide d’information et de démystification du dévoilement de la violence, jusqu’aux procédures judiciaires*, disponible en français, en anglais, en innu et en atikamekw.

Le Québec est également doté d’un régime d’indemnisation des victimes d’actes criminels (IVAC). « Si la blessure causée par l’acte criminel ou l’acte de civisme rend la victime incapable de travailler, d’étudier ou d’accomplir la majorité de ses activités habituelles de la vie quotidienne et domestique, une indemnité pour remplacer la perte éventuelle de revenus peut être versée. » (<http://www.ivac.qc.ca/a-propos/Pages/a-propos.aspx>) L’IVAC est notamment régi par la *Loi sur l’indemnisation des victimes d’actes criminels*, L.R.Q., c. I-6. La loi prévoit différentes mesures et programmes offerts aux bénéficiaires du régime, notamment l’accès à différents services de consultation professionnelle, l’adaptation du poste de travail, le soutien à la recherche d’emploi et le paiement des frais liés à l’exploration du marché du travail, ou à un déménagement (nécessité par l’emploi trouvé), la formation et le recyclage, les subventions à l’employeur ou à la victime, le programme de stabilisation économique et le programme de stabilisation sociale.

Les intervenants judiciaires ont aussi certaines obligations envers les victimes d'acte criminel. Outre la possibilité de déposer une déclaration en vertu de l'article 722 du Code criminel, le DPCP doit prendre les mesures nécessaires afin de tenir compte des intérêts des victimes dans les poursuites criminelles et pénales (art. 15, al. 2 de la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, L.R.Q., c D-9.1.1). La Commission québécoise des libérations conditionnelles doit, quant à elle, fournir sur demande certains renseignements aux victimes, en plus de leur donner la possibilité de se faire entendre lorsqu'elle doit évaluer la demande de permission de sortie ou de libération conditionnelle d'un détenu.

## **2. HISTORIQUE DES RELATIONS**

## *2.1 Rappel des marqueurs historiques entourant la colonisation et impacts sur la justice*

L'historique des relations entre les Autochtones et les services de justice est caractérisé principalement par le développement et l'imposition d'un système de justice pénal étatique unique aux nations autochtones et la neutralisation des systèmes régulateurs et juridiques autochtones (Jaccoud, 1995 ; 2014). Cette domination n'a toutefois jamais été absolue, étant tantôt tempérée par des pratiques de résistance de la part des peuples autochtones qui ont maintenu et développé leurs systèmes régulateurs dans ce contexte colonial (Jaccoud, 1999; 2014; Commission du droit, 2006; Friedland, 2013), et tantôt par un certain nombre de concessions ou d'accommodements de la part de l'État, soit en adaptant la pratique du droit pénal étatique ou encore en tentant d'incorporer certains éléments de la justice autochtone dans le système de justice pénale (Denis-Boileau et Sylvestre, 2016).

La première section de cette partie (2.1) est consacrée à l'étude des principaux marqueurs historiques caractérisant les relations entre l'État québécois et canadien et les peuples autochtones en matière de justice de la Conquête aux années 1960 (c'est-à-dire jusqu'à la publication de la première étude canadienne sur les Autochtones et le système de justice en 1967 – Rapport Laing). Nous insistons d'abord sur l'existence de différents systèmes régulateurs de conflits sociaux au sein des communautés autochtones avant la colonisation (a); nous discutons ensuite de la période suivant les premiers contacts entre les Nations autochtones et les Européens, et en particulier de la négociations de traités (b); nous passons ensuite à la création de la confédération canadienne et en particulier à l'adoption de la *Loi sur les Indiens* (c), puis nous discutons de la politique de fréquentation obligatoire des pensionnats et de ses conséquences en matière de justice et en particulier sur les systèmes de droit autochtone (d).

Dans la seconde section (2.2), nous exposons chronologiquement, sous forme de texte puis de tableau synthèse, l'historique récent des relations entre l'État et les nations autochtones de 1967 jusqu'à nos jours. Le point de départ de cette chronologie est le rapport Laing qui, le premier, a constaté l'importante surreprésentation des Autochtones dans les pénitenciers fédéraux dans les années 1960 (Laing, 1967). S'en suit une série de rapports et de commissions d'enquête tentant au fil des ans d'identifier les problèmes rencontrés par les Autochtones et d'y répondre, soit en adaptant le système de justice pénale à leurs réalités politiques, sociales et culturelles, soit en faisant la promotion d'une plus grande autonomie en matière de justice. Nous terminerons cette section en effectuant un bilan de ces multiples interventions en matière de justice.

### *2.1.1 L'existence de systèmes autochtones avant la colonisation*

Les anthropologues du droit ont démontré de façon convaincante que les différentes nations autochtones du Canada avaient des systèmes de contrôle et de régulation sociale dynamiques et efficaces qui reflétaient leurs valeurs et leurs traditions juridiques avant l'arrivée des Européens (Rouland, 1979 ; Jaccoud, 2014). Par exemple, avant l'installation permanente des Européens



sur le territoire, les différentes nations Autochtones avaient des règles concernant le territoire, le mariage et la vie familiale (y compris la filiation et l'adoption des enfants) et en matière de commerce (Commission du droit du Canada, 2006). En outre, les peuples autochtones s'appuyaient sur une certaine organisation politique et juridique. Par exemple, ils étaient regroupés en confédérations (par ex. la confédération iroquoise : Fenton, 1998), transigeaient entre eux et avaient développé un système de droit international complexe et sophistiqué (Borrows, 2005, référant à la Grande Loi de la Paix « the Great Law of Peace »). L'existence de ces systèmes juridiques a été reconnue à maintes reprises par des organismes gouvernementaux et commissions d'enquête (Commission royale, 1996 ; Commission du droit du Canada, 2006 ; Galarneau et al., 2008 ; Commission vérité et réconciliation, 2015).

Du 17<sup>e</sup> au 19<sup>e</sup> siècle, l'État appliquait une politique de tolérance envers les systèmes régulateurs autochtones. Ainsi, les Européens, y compris les Français, acceptaient que les nations autochtones règlent leurs conflits internes conformément à leurs systèmes juridiques, tandis qu'ils imposaient leur système de justice à tout conflit impliquant un Français ou un Britannique (Jaccoud, 2014). À partir du 19<sup>e</sup> siècle cependant, il y a eu affermissement surtout en raison des enjeux et des besoins liés à la colonisation (Jaccoud, 2002). L'imposition du système de justice étatique s'est ensuite effectuée graduellement, affectant d'abord directement les communautés situées plus près des métropoles coloniales (par exemple, selon Jaccoud 2014, les nations iroquoises, huronnes et ojibways ont subi plus tôt cette influence que les communautés nordiques comme les Inuit) (voir aussi Commission du Manitoba, 1991 et Jaccoud, 1995).

### 2.1.2 La négociation de traités

La *Proclamation royale prononcée en 1763* prévoit que toute cession de terre doit être concrétisée par la signature d'un traité avec les Autochtones. Les premiers traités ont donc été signés dans les années 1850 (Traité Robinson-Huron et Traité Robinson-Supérieur), puis 11 traités numérotés ont été signés dans l'Ouest canadien et l'Ontario entre 1870 et 1929 (Jaccoud, 1996).

Les parties avaient cependant une compréhension bien différente de la signification de ces traités. Ainsi, pour les Autochtones, « [t]he treaties, according to the understanding of Aboriginal peoples, were arrangements between two groups who had agreed to share the land and respect each other's autonomy » (Commission Manitoba, 1991 : 5, Chapitre 5). Alors qu'il était question pour les Autochtones d'une co-existence pacifique, il en était tout autrement pour la Couronne : « Thus, Indian people were negotiating treaties under the expectation that they would continue as before to govern their own affairs, while the Crown knew that it would be imposing a legislative regime to suppress traditional authority and transform the lives of Indian people in a way contrary to their wishes » (Commission Manitoba, 1991: 29-30, chapitre 5).

Ainsi, selon la Commission vérité et réconciliation, cette procédure, « bien qu'en apparence honorable et légale, a souvent été caractérisée par la fraude et la coercition » (CVR, 2015 : 1). On y faisait miroiter la possibilité d'une relation permanente alors que l'idée sous-jacente

demeurait l'assimilation et l'extinction des Autochtones (CVR, 2015 : 57 : « à la fin de ce processus, il est prévu que le peuple autochtone aura cessé d'exister comme peuple distinct ayant son propre gouvernement, sa propre culture et sa propre identité »).

Cette incompréhension et les promesses non tenues par le gouvernement lors de la signature de ces ententes sont à la source de nombreuses frustrations et l'une des nombreuses causes de la méfiance qui règne dans les relations entre les Autochtones et l'État. (Commission Manitoba, 1991 : 5, Chapitre 5).

### 2.1.3 L'adoption de la Loi sur les Indiens

En 1867, le Canada devient officiellement un pays. En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les « Indiens et les terres réservées pour les Indiens » deviennent un objet de compétence fédérale (art. 91(24)), signe évident de l'infantilisation et de la mise en tutelle dont sont victimes les Autochtones jusqu'à ce jour. En 1876, le gouvernement fédéral adopte l'*Acte des Sauvages*, l'ancêtre de la *Loi sur les Indiens*. Celle-ci marque un changement radical de ton et d'attitude dans les relations entre les Autochtones et le gouvernement canadien. En effet, la *Loi sur les Indiens* n'a pas été adoptée afin de reconnaître les droits des nations autochtones, mais plutôt afin de les mettre sous tutelle (FAQ, 2001; CSSSPNQL, 2013). Son application est « associée à ce qu'on appelle le racisme et la discrimination d'ordre structurel » (CSSSPNQL, 2013 : 7). C'est ainsi que, comme le résume la Commission du Manitoba, « almost overnight, Indians went from being recognized as having independent political and territorial rights under the treaty process, to being subject to the concept of unilateral parliamentary supremacy under the *Indian Act* (Commission Manitoba, 1991: 29, chapitre 5).

La *Loi sur les Indiens* qui « encadre la vie de ces derniers de la naissance jusqu'à la mort » (Bousquet, 2012) a eu des conséquences désastreuses qui perdurent encore aujourd'hui sur les Autochtones, tant sur les plans politique, social que juridique. Celle-ci remplace d'abord les systèmes politiques autochtones en imposant la formation de conseils de bande et en définissant de manière arbitraire le processus de sélection des chefs et des conseils. Le gouvernement se réserve d'ailleurs un droit de veto sur les décisions prises par les conseils de bande et le pouvoir de destituer des chefs de bande. La Loi définit aussi les critères d'appartenance au statut d'Indien (Commission Manitoba, 1991 ; Jaccoud, 1996). Les femmes autochtones perdent leur position égalitaire et leurs pouvoirs (FAQ, 2001, sur la perte de statut des femmes autochtones) et les Autochtones désirant garder leur statut se voient refuser le droit de participer à la vie en société du reste du Canada. En outre, la Loi prévoit la mise en réserve des Autochtones en leur retirant le droit de disposer des terres et de vendre et de contracter des emprunts. La Loi est enfin l'occasion pour le gouvernement canadien de tenter de neutraliser les systèmes juridiques autochtones en criminalisant des pratiques et des cérémonies coutumières (par exemple, les danses), en emprisonnant des chefs spirituels et en confisquant certains objets sacrés.

Selon la Commission vérité et réconciliation, la *Loi sur les Indiens* est « une loi coloniale qui confère à un groupe de personnes le droit de gouverner et contrôler un autre groupe, le tout au

nom de la protection » (CVR, 2015 : 58), tandis que l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées y voit « une tentative d'imposition ou une imposition réelle de politiques, de lois, de mœurs, d'économies, de cultures, de systèmes et d'institutions par des gouvernements colonisateurs pour appuyer et perpétuer l'occupation de territoires autochtones, l'asservissement des Nations autochtones ainsi que les schèmes de pensée internalisés et externalisés qui en découlent ». (Enquête nationale, 2017 : 8).

Les Inuit du Nunavik ne sont pas initialement couverts par la *Loi sur les indiens*. En 1912, le Nunavik est retranché des Territoires du Nord-Ouest (terre de Rupert) pour être inclus dans la province de Québec à la suite de l'adoption de la *Loi à l'effet d'étendre les frontières du territoire du Québec* et en 1939, à la suite d'un conflit entre Québec et Ottawa, la Cour suprême du Canada confirme que les Inuit (Eskimos) sont des « Indiens » au sens de l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et ceux-ci sont donc mis officiellement sous tutelle fédérale (*Reference as to whether « Indians » includes in 91(24) of the B.N.A. Act includes Eskimos inhabitants of the Province of Quebec*, 1939 SCR 104 ; Jaccoud, 1995 ; Savoie, 2013). Bien qu'ils en ressentent les effets plus tardivement, les Inuit sont loin d'être épargnés par les politiques coloniales, dont les pensionnats, et le processus d'imposition du système de justice pénale. C'est ainsi que les pratiques coutumières sont criminalisées (Binney, 1931, ref. dans Jaccoud, 1995) et que le système de justice est imposé.

Précisons finalement que ce n'est qu'en 1960 et 1969 que tous les Autochtones obtiennent respectivement le droit de voter aux élections fédérales et provinciales (Moss et Gardner-O'Toole, 1987).

#### *2.1.4 L'instauration des pensionnats autochtones et la politique de fréquentation obligatoire*

Les premiers pensionnats indiens ont ouvert leurs portes bien avant la Confédération canadienne. Créés par des missionnaires catholiques en Nouvelle-France dans le but d'éduquer et de christianiser les enfants autochtones, ceux-ci étaient cependant peu fréquentés (Miller et Marshall, 2017; Bousquet, 2012). En 1867, le gouvernement fédéral octroie les premières subventions aux pensionnats et en 1894, il adopte les premiers règlements sur la fréquentation des pensionnats sur une base volontaire. Malgré le caractère non obligatoire de la fréquentation, déjà à cette époque, le Règlement permet le placement forcé d'un enfant autochtone lorsque son éducation est jugée inadéquate. En outre, une fois l'enfant placé au pensionnat, il ne peut plus quitter les lieux sans l'autorisation du Ministère des affaires indiennes.

Dans les faits, en vertu d'une politique ministérielle, aucun enfant ne peut quitter un établissement sans l'autorisation du Ministère — peu importe que ses parents l'y aient inscrit volontairement ou non. Cette politique, qui ne repose sur aucun fondement législatif, prend appui sur le formulaire que les parents sont contraints de signer au moment de l'inscription de leur enfant (dans certains cas, on y trouve plutôt la signature d'un employé de l'école). (CVR, 2015: 63)

En 1920, la *Loi sur les Indiens* est modifiée afin de rendre obligatoire le placement en pensionnat de tous les enfants autochtones de 7 à 15 ans. Selon le sous-ministre des Affaires indiennes de l'époque, Duncan Campbell Scott, l'objectif officiel poursuivi était alors qu'il n'y ait plus « un seul Indien au Canada qui n'ait pas été absorbé par la société [canadienne blanche] » (CVR, 2015, p. 57, référant à Bibliothèque et Archives Canada, RG10, volume 6810, dossier 470-2-3, volume 7) ou encore de « tuer l'indien dans le cœur de l'enfant ». À partir de 1880 et jusque dans les années 1950, les inscriptions dans les pensionnats ont augmenté de façon constante (CVR, 2015). À la fin des années 2000, on a recensé 139 pensionnats indiens aux fins de la *Convention de règlement relative aux pensionnats indiens*.

Au Québec, le premier pensionnat indien a ouvert ses portes en 1934, soit près de 15 ans après la modification législative imposant la fréquentation obligatoire (Bousquet, 2012). Le Ministère des Affaires Autochtones et du Nord en a reconnu 12 en activité entre 1934 et 1990 aux fins du programme de compensation : Amos, Pointe-Bleue, La Tuque, Fort George (Anglican), Fort George (Catholique), Foyers Fort George, Sept-Îles ou Maliotenam, George River, Great Whale River, Payne Bay, Port Harrison et Foyers Mistassini) (Affaires autochtones et du Nord : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100015606/1100100015611>). De plus, les enfants autochtones ont parfois été envoyés dans des écoles non autochtones (Bousquet, 2012).

Au cours des années 1960, à la suite d'une modification de la *Loi sur les Indiens*, plusieurs enfants seront transférés des pensionnats vers les services de protection de l'enfance, alors que d'autres seront tout simplement enlevés à leurs familles et confiés à des familles allochtones à leur naissance dans les hôpitaux, ce qui est appelé aujourd'hui la « rafle des années 1960 » (CVR, 2015).

La politique des pensionnats et la rafle des années 1960 ont profondément marqué les relations entre les Autochtones et les services policiers et de justice. Comme le constate la Commission du Manitoba, le système de justice n'a non seulement rien fait pour protéger les droits des personnes autochtones, mais il a aussi directement soutenu l'application des politiques coloniales. Les parents étaient forcés d'envoyer leurs enfants aux pensionnats sous escorte policière et sous peine d'être poursuivis en justice. (Commission Manitoba, 1991 : 10, Ch. 4)

Le gouvernement fédéral a commencé à fermer les pensionnats en 1969, mais ce n'est qu'en 1990 et en 1996 que les derniers pensionnats ferment leurs portes au Québec, et au Canada respectivement (CVR, 2015; Ottawa, 2010).

### *Conclusion : l'impact des politiques assimilatrices et des pensionnats sur les plans social et juridique*

Les pensionnats indiens et autres politiques assimilatrices ont engendré de graves traumatismes chez les anciens pensionnaires, leurs familles ainsi que les générations d'adultes et d'enfants qui leur ont succédé. Ces traumatismes sont liés au déracinement, à la perte de repères culturels et identitaires, au dénigrement de leurs langues, de leurs cultures et de leurs communautés, ainsi

qu'aux mauvais traitements et aux abus physiques, psychologiques et sexuels commis à l'endroit des enfants de ces générations. À cet égard, le Québec n'a pas été épargné : voir généralement Bousquet, 2012 et Tremblay, 2010 sur la question des abus sexuels.

Les conséquences de cette politique se font sentir encore aujourd'hui et se reflètent notamment « dans les disparités importantes observées entre les peuples autochtones et les autres Canadiens sur le plan de l'éducation, du revenu, de la santé et de la vie sociale (IRIS, 2018; Anaya, 2015). Cela se reflète également dans le racisme virulent dont certaines personnes font preuve à l'endroit des Autochtones, de même que dans la discrimination systémique et les autres formes de discrimination dont sont régulièrement victimes les Autochtones dans ce pays » (CVR, 2015, p. 137; CSSSPNQL, 2013). Selon la Commission du droit du Canada, « l'effet sur les collectivités autochtones a été dévastateur. Il existe un appui solide pour la proposition selon laquelle les problèmes sociaux, économiques et politiques auxquels font face actuellement les collectivités autochtones sont largement dus à l'héritage des anciennes politiques d'assimilation et de transfert. » (Commission du droit du Canada, 2006 : 8)

Les nombreux problèmes sociaux qui affligent les communautés autochtones et le racisme et la discrimination dont les autochtones sont victimes les ont amenés à être plus en contact avec le système de justice pénale (Commission Manitoba, 1991; Commission royale, 1996, Rapport Cawsey (Task Force Alberta), 1991) tant à titre d'accusé que de victime. Notons ainsi la prévalence de nombreux facteurs de risque chez les populations autochtones augmentant considérablement les taux de victimisation et en particulier, la possibilité d'être victimes de crimes violents (IRIS, 2018 : selon l'Enquête sociale générale, on dénombre 163 incidents de violence sur 1000 personnes Autochtones par rapport à 74 incidents pour 1000 personnes non-Autochtones au Canada, le taux grimant à 220 incidents pour 1000 chez les femmes autochtones).

Finalement, sur le plan juridique, les politiques coloniales ont contribué à la perpétration d'un « génocide culturel », c'est-à-dire à la « destruction des structures et des pratiques qui permettent au groupe de continuer à vivre en tant que groupe » (CVR, 2015 : 1). Elles ont créé une rupture importante dans la transmission du droit autochtone, en invisibilisant et niant l'existence des systèmes juridiques autochtones, ce qui a eu pour effet de réduire les capacités autorégulatrices des sociétés autochtones d'une part, et d'accroître la dépendance des autochtones aux systèmes de justice étatique d'autre part (Jaccoud, 2002 ; 2014; CSSSPNQL, 2013).

En 2006, la Commission du droit du Canada résumait ainsi la situation :

Au lieu des lois et des mécanismes de résolution de différends qui avaient été élaborés dans des contextes culturels particuliers et qui étaient adaptés aux valeurs et aux croyances des personnes qu'ils gouvernaient, un système juridique qui reflétait les valeurs et la culture des européens a été imposé aux peuples autochtones. De nombreuses collectivités autochtones luttent aujourd'hui contre la pauvreté extrême, leur identité culturelle et leurs collectivités fragmentées à la suite de décennies de politiques d'assimilation. » (Commission du droit du Canada, 2006 : 2)

En outre, les politiques coloniales ont eu un impact particulièrement dévastateur sur les femmes autochtones, tel que le révèlent les travaux actuels de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles disparues et assassinées (Enquête nationale, 2017). Dans son rapport provisoire, la Commission fédérale a révisé 98 études traitant des causes profondes de la violence faite aux femmes et aux filles autochtones du Canada et conclut que celle-ci est directement liée aux effets continus de la colonisation :

« Plusieurs auteurs abordent la façon dont la discrimination entretenue par la Loi sur les Indiens et d'autres lois canadiennes, le régime des pensionnats indiens et la rafle des années 1960 ont contribué à la perte du savoir traditionnel, au profond traumatisme intergénérationnel et à la violence dans les communautés autochtones. Ils conviennent qu'il est impossible de comprendre la violence à l'égard des femmes et des filles autochtones, y compris des personnes LGBTAB, sans l'ancrer fermement dans le colonialisme canadien. » (p. 38)

## ***2.2. Chronologie des relations entre l'État canadien et québécois en matière de justice depuis les années 1967 à 2017***

Dans cette section, nous présentons sous forme de tableau synthèse une chronologie des événements marquants dans l'évolution des relations entre l'État canadien et québécois et les Autochtones en matière de justice. Précisons que le tableau a été reconstitué à partir des sources primaires mentionnées dans la colonne « type d'évènement » ainsi que dans les sources secondaires suivantes : Morse, 1976; Brassard, Felices, Jaccoud, 2000 et Jaccoud, 2010a. Pour faciliter leur identification et suivi, nous soulignons en gris les événements proprement québécois.

Année	Type d'évènement	Défis/Problèmes	Recommandations / appels à l'action
1967	<p>Rapport A. Laing demandé par le Ministère des Affaires indiennes et du Nord</p> <p><i>Les Indiens et la loi</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surreprésentation des Autochtones dans le système judiciaire et les établissements de détention au Canada</li> <li>• Préjugés et discrimination à l'endroit des Autochtones</li> <li>• Refus des Autochtones d'accepter les lois blanches, méconnaissance et incompréhension du système judiciaire (problèmes sociaux, barrières géographiques et linguistiques)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise sur pied de services policiers spéciaux et décentralisés</li> <li>• Favoriser l'éducation juridique autochtone</li> </ul>
1969	<p>Publication du <i>Livre Blanc sur la politique indienne</i></p> <p>Forte réaction de la Fraternité des Indiens du Canada, poussée de mouvements autonomistes autochtones et abandon du Livre Blanc par le gouvernement fédéral en 1971</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transfert aux provinces des responsabilités liées aux peuples autochtones</li> <li>• Abrogation de la <i>Loi sur les Indiens</i></li> <li>• Dissolution du ministère des Affaires indiennes</li> <li>• Révocation des traités</li> </ul>
1970	<p><i>R c. Itoshat</i> (procès à Montréal d'un Inuk ayant commis des voies de fait contre un officier public à Kujjarapik)</p> <p>Mène à la création du groupe de travail du Ministère de la Justice du Québec</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Système étranger pour l'accusé sur le plan culturel et linguistique</li> <li>• Procès a lieu dans le sud (transferts et déplacements géographiques)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acquittement de l'accusé</li> </ul>
1972	<p>Publication du rapport du groupe de travail « La justice au-delà du 50<sup>e</sup> parallèle » (Ministère de la Justice du Québec)</p> <p>(par Jérôme Choquette)</p> <p>Sert de fondement à l'élaboration des chapitres traitant de la police et de la</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmentation de la criminalité</li> <li>• Éloignement géographique</li> <li>• Langue</li> <li>• Incompréhension culturelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création d'une cour itinérante dans le district de l'Abitibi</li> <li>• Prise en considération des réalités culturelles des Cris, Naskapis et Inuit</li> <li>• Favoriser l'éducation juridique des Inuit</li> <li>• Participation des Autochtones dans des structures d'administration de la justice dans le Nord</li> <li>• Construction d'un centre de détention dans le Nord</li> </ul>

	justice dans la Convention de la Baie James et celle du Nord-Est québécois		
1974	Création de la première cour itinérante (district de l'Abitibi)  (1 <sup>er</sup> juge : Jean-Charles Coutu)  D'autres cours suivront sur la Basse Côte-Nord et Schefferville dans les années 1980 et 90		
1975	Conférence nationale et fédérale-provinciale sur les Autochtones et la justice pénale à Edmonton (Morse, 1976)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surreprésentation des Autochtones dans le système de justice et les établissements de détention</li> </ul>	<p>Adoption d'une déclaration de principe des Ministres :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• consultation des Autochtones</li> <li>• transfert de responsabilités dans l'administration de la justice</li> <li>• Formation des intervenants judiciaires allochtones</li> <li>• Recrutement de personnes autochtones dans l'administration de la justice</li> <li>• Embauche de personnel parajudiciaire autochtone (Native court workers)</li> <li>• Accent doit être mis sur la prévention, les ressources communautaires et les mesures de rechange à l'incarcération</li> </ul>
1975	Convention de la Baie-James et du Nord du Québec signée entre le gouvernement du Québec, le gouvernement du Canada, Hydro-Québec et la Société de développement de la Baie-James et les représentants cris (Grand Conseil des Cris) et les Inuit du Nunavik  Les chapitres 18 et 20 portent sur l'administration de la justice chez les Cris et les Inuit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nécessité d'adapter le système de justice aux réalités des communautés</li> <li>• Éloignement géographique</li> <li>• Langue</li> <li>• Incompréhension culturelle</li> </ul> <p>(identifiés dans le rapport Choquette de 1972)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extension du district judiciaire de l'Abitibi et déplacement des structures judiciaires dans le Nord (tribunaux itinérants, centre de détention)</li> <li>• Exigence que les juges nommés aient une connaissance des us et coutumes des Cris et Inuit et que les règles de procédure et de détermination de la peine en tiennent compte</li> <li>• Formation et participation de personnel cri à toutes les étapes du processus (juges de paix, de préférence cris, agents de probation, gardiens de prison cris et inuit)</li> <li>• Sensibilisation et formation du personnel non-autochtone à la culture crie et inuit</li> </ul>



			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modifications au Code criminel et Loi sur la preuve</li> <li>• Accessibilité accrue (interprète, traduction des documents et jugements, aide juridique) (Jaccoud, 2010)</li> </ul>
1978	<p>Signature par les Naskapis de la Convention du Nord-Est québécois entre le gouvernement du Canada et les Naskapis, les Cris, les Inuit et le gouvernement du Québec</p> <p>Affaires indiennes et du Nord</p> <p>Chapitre 12 – Administration de la Justice (reproduit en grande partie et réfère aux dispositions de la Convention sur la Baie James de 1975)</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création d’une cour itinérante dans le district judiciaire des Naskapis et accès à des établissements de détention dans le Nord</li> <li>• Exigence que les juges nommés aient une connaissance des us et coutumes des Naskapis</li> <li>• Formation et participation de personnel naskapi (juges de paix de préférence naskapis, services judiciaires et parajudiciaires)</li> <li>• Accessibilité accrue (interprètes, aide juridique)</li> </ul>
1979	<p>Expérimentation de cercles de sentence dans la pratique judiciaire dans le territoire du Yukon</p> <p>(Jaccoud, 1999)</p>		
1980	<p>Étude sur l’administration de la justice chez les Inuit du Nunavik et des T. N.-O.</p> <p>(Finkler, 1980)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficulté de comprendre les termes mêmes du système de justice</li> <li>• Manque de personnel inuit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participation des membres des communautés Inuits dans les programmes de réinsertion sociale</li> <li>• Traduction des lois en inuktituk</li> <li>• Programmes culturellement adaptés</li> </ul>
1981	<p>Création des Services parajudiciaires autochtones du Québec (SPAQ)</p>		
1984	<p>Projets de comité de justice (Puvirnituk et Cour itinérante)</p>		
1986	<p>Document de réflexion de la Cour itinérante</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problèmes sérieux dans les conditions d’exercice de la pratique judiciaire tant sur le plan des infrastructures (lieux), des conditions de travail (rythme, salaires) que des ressources disponibles (par ex. interprètes, transport et sécurité)</li> <li>• Barrières de langue et culturelles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Établissement de trois centres administratifs permanents chez les Cris, à Kuujjuarapik et à Kuujjuaq) pour éviter les déplacements de la Cour</li> <li>• Campagne d’information sur le processus judiciaire</li> <li>• Prise de décision quant à l’avenir des comités de justice</li> <li>• Augmentation de salaires</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incompréhension et critiques formulées par les Inuit « expression flying circuit »)</li> </ul>	
1989	<p>Document de travail du ministère de la Justice du Québec</p> <p><i>Plan d'intervention pour le développement des services judiciaires en milieu autochtone sur l'ensemble du territoire du Québec</i></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décentralisation des structures et des effectifs</li> <li>• Création d'une cour régionale nordique</li> <li>• Développement de systèmes de justice autochtone complémentaires</li> <li>• Accroissement des effectifs judiciaires, notamment des avocats de l'aide juridique et des procureurs de la Couronne</li> </ul>
1991	<p><i>Initiative relative à la Justice applicable aux Autochtones</i> (Ministère de la Justice du Canada)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surreprésentation des Autochtones dans le système de justice</li> <li>• Incompréhension et résistances des Autochtones à l'égard du système</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formation du personnel non-autochtone aux réalités autochtones</li> <li>• Accroître la compréhension et l'accessibilité du système de justice</li> </ul>
1991	<p>Groupe d'étude sur la justice chez les Cris – Grand Conseil des Cris</p> <p><i>Justice for the Cree – Final Report</i> by Jean-Paul Brodeur, Carol Laprairie et Roger McDonnell, Baie James, Québec,</p> <p>Basée sur des observations dans 9 communautés crie, 370 entretiens et l'analyse de dossiers judiciaires</p> <p>Objectif : soutenir un éventuel système de justice crie dans la foulée de l'entente (Clairmont, 1992)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importants problèmes de violence et de criminalité dans les communautés</li> <li>• La majorité des conflits violents ne sont pas pris en charge par les institutions étatiques</li> <li>• Absence de légitimité et d'efficacité de la Cour itinérante</li> <li>• Problèmes d'accessibilité liés à la langue et à la culture</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instauration d'un système de justice crie nécessitera des consultations et délibérations</li> <li>• Adoption d'un système de police communautaire</li> </ul>
1991	<p>Task Force on the Criminal Justice System and its Impact on the Indian and Métis People of Alberta</p> <p>(Rapport Cawsey)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surreprésentation des Autochtones dans le système de justice</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accent sur la prévention plutôt que l'incarcération</li> <li>• Adoption d'une approche culturellement adaptée</li> <li>• Implication des Aînés dans le processus de réinsertion sociale</li> <li>• Création de programmes pour les Autochtones en milieu urbain</li> </ul>

1991	<p>Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones au Manitoba</p> <p>(commissaires Hamilton et Sinclair)</p> <p>En 1999, le Manitoba mettra sur pied une commission de mise en œuvre des recommandations de la Commission d'enquête (Aboriginal Justice Implementation Commission) : <a href="http://www.ajic.mb.ca/reports/final_summary.html">http://www.ajic.mb.ca/reports/final_summary.html</a> )</p> <p>Celle-ci identifie la réforme du système de justice comme thème prioritaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surreprésentation des Autochtones dans le système de justice à tous les niveaux</li> <li>• Système raciste et inadapté</li> </ul>	<p>Recommande la création d'un système de justice autochtone et l'adaptabilité du système de justice étatique</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconnaissance du droit à l'autodétermination et création d'un système de justice autochtone en matière de justice criminelle conformément à leurs valeurs et traditions juridiques</li> <li>• Processus de règlements de conflits de juridictions entre systèmes de droit autochtone</li> <li>• Adoption de lois autochtones en matière criminelle</li> <li>• Adaptabilité du système de justice : <ul style="list-style-type: none"> <li>- inscription du plaidoyer doit être faite personnellement</li> <li>- éviter la détention préventive et les conditions de mise en liberté aux effets discriminatoires</li> <li>- Assurer la représentation dans les jurys</li> <li>- Recrutement de personnel autochtone</li> <li>- Services d'interprète et d'accompagnement</li> <li>- Mesures de rechange et sanctions communautaires</li> <li>- Attention particulière aux femmes et aux jeunes autochtones</li> </ul> </li> </ul>
1991	<p>Commission de réforme du droit du Canada</p> <p>(Par renvoi de la Ministre de la Justice fédérale)</p> <p><i>Rapport sur les peuples autochtones et la justice pénale : égalité, respect et justice à l'horizon</i></p> <p>(Stanley Cohen, directeur du projet de recherche)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Système de justice imposé et raciste, caractérisé par des abus de pouvoir; « notion d'impérialisme culturel »</li> <li>• Système éloigné, inintelligible et inaccessible (langue, absence d'interprète, incompréhension, éloignement géographique, transport)</li> <li>• Les Autochtones aspirent à l'autodétermination et la souveraineté en matière de justice</li> <li>• Malgré les nombreux réajustements, le système ne tient pas compte des spécificités culturelles et des valeurs et traditions juridiques autochtones</li> <li>• Absence de représentation autochtone dans l'administration de la justice</li> </ul>	<p>Propose une réforme en deux temps :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• à court terme, accroître la représentativité autochtone et l'adaptabilité du système de justice (langue, services d'interprète, prise en considération des spécificités culturelles à toutes les étapes de la procédure, présence d'aînés, recrutement de personnel autochtone) et encouragement des initiatives locales</li> <li>• à long terme, développer un système de justice autochtone en transférant les pouvoirs en matière de justice</li> <li>• Création d'un Institut de justice autochtone en charge de la réforme du droit autochtone</li> </ul>

1992	La pratique des cercles de sentences est systématisée dans le territoire du Yukon	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accroître l'implication des Autochtones dans la détermination de la peine et l'administration de la justice</li> </ul>	
1992	<p>Sommet de la justice du Québec</p> <p>Mène à la création d'un comité consultatif sur l'administration de la justice et à la consultation des communautés autochtones (1994-95)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence d'implication et de représentation des Autochtones dans l'administration de la justice</li> <li>• Problèmes de communication entre communautés autochtones et acteurs judiciaires non-autochtones (sur les plans culturel et linguistique)</li> <li>• Désir de contrôle par les Autochtones</li> <li>• Augmentation de la criminalité</li> <li>• Absence de programmes de mesures de rechange communautaires</li> <li>• Conceptions différentes de la justice (aide vs. punition)</li> <li>• Sentences inappropriées (jugées trop clémentes)</li> <li>• Impossibilité de la Cour de tenir compte des problèmes sociaux</li> <li>• Préparation inadéquate de la défense des accusés</li> <li>• Conditions de voyage difficile pour la Cour</li> <li>• Ressources locales limitées ou inexistantes.</li> </ul> <p>(Jaccoud, 2010)</p>	<p>Plusieurs recommandations pour adapter le système de justice :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accroître l'accessibilité et la participation des Autochtones dans l'administration de la justice</li> <li>• Création de comités de justice au sein des communautés</li> </ul> <p>Mais l'accent est mis sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferts de pouvoirs aux Autochtones en matière de justice : « songer à de nouvelles approches...qui pourraient permettre aux Autochtones de regagner le contrôle social dans leurs communautés et d'exercer eux-mêmes des activités judiciaires. » (p. 11)</li> <li>• Reconnaissance des conceptions distinctes des Autochtones en matière de justice</li> </ul>
1993	<p>Rapport du groupe de travail Inuit sur la justice – Société Makivik</p> <p>Le premier cercle de sentence est utilisé par le juge Dutil dans une cause impliquant un Inuit (Jaccoud, 2002)</p> <p>Le cercle de sentence est évalué par Crnkovich (1993) pour le compte de l'Association des femmes inuites et du ministère de la Justice du Canada et</p>		<p>Selon Jaccoud, 2010 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoption de mesures <i>préventives</i> (programmes de loisirs, centres de soins et de réhabilitation pour alcooliques et toxicomanes, éducation du public à l'égard des problématiques sociales)</li> <li>• Intégration des coutumes et traditions inuites au droit positif et aux règles de procédure et la mise en place d'une formation obligatoire aux us et coutumes inuit à tout le personnel du système de justice</li> <li>• Étude de l'accès à l'aide juridique</li> </ul>

	conclut à l'existence de nombreux problèmes : les parties ne sont pas également représentées, conflits d'intérêt et risques d'interférence politique		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Application des dispositions de la Convention de la Baie James et du Nord québécois concernant la formation du personnel non-inuit des tribunaux</li> <li>• Création de services adéquats d'interprétation et de traduction;</li> <li>• Modifications du Code criminel et des règles de procédures pour obliger les tribunaux à prévoir la pleine participation de la communauté à l'imposition des peines</li> <li>• Création de tribunaux locaux et la création de deux divisions de la cour itinérante (Baie d'Hudson et Baie d'Ungava)</li> <li>• Adoption à long terme d'un code criminel inuit</li> <li>• Nouvelle prison et agents de probation</li> <li>• Gouvernance autochtone : transfert de l'administration de la justice aux Inuit afin qu'ils puissent utiliser les principes traditionnels</li> </ul>
1995	Comité d'étude sur l'administration de la justice en milieu autochtone (rapport Jean-Charles Coutu, premier juge de la Cour itinérante du Québec) <i>La justice pour et par les Autochtones</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inadéquation du système de justice et en particulier de la cour itinérante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accroître les mesures de justice réparatrice (programmes de médiation, réconciliation et guérison) dans lesquelles les Autochtones peuvent s'impliquer</li> <li>• Création d'un système de justice pour et par les Autochtones</li> <li>• Nomination de juges de paix autochtones</li> </ul>
1996	Stratégie nationale de la justice appliquée aux Autochtones (Ministère de la Justice du Canada)  Prolongement de l'initiative fédérale de 1991  La Stratégie est renouvelée en 2001 et le mandat élargi (Rapport annuel, 2005)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer les initiatives impliquant la participation des Autochtones (ex. juges de paix autochtones)</li> <li>• Objectif : « Aider les peuples autochtones à assumer une plus grande responsabilité à l'égard de l'administration de la justice dans leurs collectivités »</li> <li>• Intégrer les valeurs autochtones dans le système de justice</li> <li>• Diminuer la victimisation</li> <li>• Diminuer l'incarcération des personnes autochtones (Rapport annuel, 2005).</li> </ul>
1996	Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Système de justice imposé : « La Commission royale a conclu que la ligne de conduite du</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gouvernance autochtone : création d'un gouvernement autochtone responsable d'édicter des</li> </ul>

	<i>Par delà les divisions culturelles : les autochtones et le système de justice pénale</i>	<p>Canada, suivie pendant plus de 150 ans de colonisation, était erronée. Selon elle, les gouvernements successifs ont utilisé leurs pouvoirs pour assimiler les peuples autochtones dans la société canadienne, afin de les éliminer comme peuples distincts » (Enquête nationale, 2017 : 10)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Racisme et discrimination</li> <li>• Non-respect des traditions de justice autochtones</li> </ul>	lois et de mettre en œuvre une justice autochtone fidèle à leurs valeurs, traditions et coutumes.
1996	<p>Réforme du Code criminel et adoption de l'article 718.2°)</p> <p>Interprété par la Cour suprême du Canada dans les arrêts <i>Gladue</i> (1999), <i>Wells</i> (2000) et <i>Ipeelee</i> (2012)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surreprésentation des Autochtones dans le système de justice</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajout d'un principe de détermination de la peine enjoignant les juges à examiner toutes les sanctions substitutives à l'incarcération applicables, particulièrement dans le cas des personnes autochtones</li> </ul>
1999-2000	<p>Création des premiers comités de justice au Nunavik (Whapmagoostui, Povungnituk, Quaqaq, Salluit, Kangirsuk, Aupaluk et Kuujjuarapik) et ailleurs (par ex. Kahnawake)</p> <p>Objectif : permettre la déjudiciarisation et la résolution de conflits pour et par les autochtones</p> <p>(Jaccoud, 2005a, b, c; 2010)</p>		
2001	<p>Adoption du Programme de mesures de rechange pour adultes en milieu autochtone (Ministère de la Justice du Québec)</p> <p>Le programme sera révisé en 2015</p>		
2002	Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création de la Société de développement crie qui établit la gouvernance crie</li> </ul>

	<p>Cris du Québec (Grand Conseil des Cris Eeyou Istchee) –</p> <p>« Paix des Braves » (Secrétariat aux Affaires autochtones, 2017)</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprend une convention complémentaire sur la Police régionale crie</li> </ul>
2002	<p>Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik (Entente Sanarrutik), entre la Société Makivik et le Gouvernement du Québec</p> <p>Secrétariat des affaires autochtones, 2002 □</p> <p>Modifications successives de l'entente dont en 2006</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construire une nouvelle prison dans le Nord – engagement modifié en 2006 (concluant à la non-nécessité de cette mesure : en échange, on investit dans le programme Ungaluk dans la prévention de la criminalité)</li> </ul>
2004	<p>Entente entre les gouvernements du Québec et du Canada et quatre communautés innues (Betsiamites, Essipit, Mashteuiatsh et Nutashkuan)</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cette entente a pour objectif d'établir une structure, une orientation générale et des principes qui serviront ensuite aux négociations entre les parties et à la rédaction d'un Traité sur les revendications « au sens des articles 25 et 35 de la <i>Loi constitutionnelle de 1982</i>. » (Entente Premières nations, 2004 : 13).</li> </ul>
2006	<p>Rapport de la Commission du droit du Canada</p> <p><i>La justice en soi – les traditions juridiques autochtones</i> (John Borrows, professeur Université Victoria)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les politiques d'assimilation ont créé une rupture dans la transmission des traditions juridiques et pratiques coutumières</li> <li>• Mouvement de revitalisation au sein des communautés</li> <li>• Nécessité de correspondance culturelle pour qu'il y ait allégeance, respect et légitimité du système de justice : lois autochtones sont plus pertinentes, significatives et légitimes</li> <li>• Difficultés identifiées par les Autochtones dans la revitalisation : perte de connaissances, diversité des traditions, oralité, manque de ressources, tenir compte de différents points de vue (femmes)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revitalisation des traditions juridiques autochtones</li> <li>• Financement de ces initiatives</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficultés identifiées par les allochtones : inégalités de traitement, conflit de lois</li> </ul>	
2007	<p>Publication d'un rapport de la Commission canadienne des droits de la personne</p> <p>Règlement extrajudiciaire des différends (RED) dans les contextes autochtones : un examen critique</p> <p>(Wenona Victor)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombreux obstacles systémiques et culturels aux RED en milieu autochtone (rapports de pouvoir entre les individus et ingérence politique; rupture dans la transmission des langues et cultures autochtones, intégration de processus autochtones dans contexte judiciaire étatique, manque d'espace pour la voix des femmes)</li> <li>• Manque de reconnaissance, racisme et intolérance par rapport aux cultures autochtones</li> <li>• Conceptions de justice complètement distinctes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Développer des processus RED autochtones (versus occidentaux c'est-à-dire qui intègrent des éléments autochtones dans des structures de justice étatique)</li> <li>• Développer un système de justice autochtone en parallèle qui interagit avec le système de justice étatique (modèle Turpel, 1994)</li> </ul>
2008	<p>Groupe de travail de la Cour du Québec, du Ministère de la justice du Québec, du DPCP et du Secrétariat aux affaires autochtones</p> <p><i>La justice en milieu autochtone : vers une plus grande synergie</i></p> <p>(Maurice Galarneau, juge en chef adjoint, préparé pour le juge en chef Guy Gagnon)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une administration de la justice imposée et non adaptée</li> <li>• Manque de mécanismes favorisant la participation et la consultation des Autochtones</li> <li>• Absence de suivi des recommandations du rapport Coutu sur les mesures de justice réparatrice et les structures de justice autochtone</li> <li>• Manque d'intérêt et incapacité des communautés de s'engager dans l'administration de la justice (problèmes sociaux, manque de ressources)</li> <li>• Insuffisance de ressources dans les cours itinérantes (instabilité du personnel; volume de dossiers croissant; problèmes d'organisation des cours; absence d'espaces physiques; communautés non desservies)</li> <li>• Manque de cohésion et de collaboration entre les intervenants judiciaires (absence de réseaux et de lieux d'échange; manque de coordination)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adaptabilité du système de justice et transfert graduel de responsabilités aux Autochtones</li> <li>• Financement et soutien des comités de justice et des programmes parajudiciaires</li> <li>• Personnel autochtone : juges de paix en milieu autochtone</li> <li>• Programmes de mesures de rechange, non judiciaire et médiation</li> <li>• Formation des acteurs judiciaires aux réalités autochtones et formation des Autochtones sur le système de justice</li> <li>• Bonifier l'aide juridique en milieu autochtone</li> <li>• Services en anglais et interprète</li> <li>• Nomination d'un juge et procureur désignés pour coordination autochtone</li> <li>• Nouveau district judiciaire dans le Nord et desserte géographique de communautés éloignées (ex. Ojibwano)</li> </ul>
2014	<p>Rapport sur les missions du Barreau du Québec auprès des communautés autochtones du Grand Nord québécois</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volume de dossiers croissant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmentation du nombre de juges, interprètes et conseillers parajudiciaires</li> </ul>



	<i>La justice dans le Nord</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incompréhension subsiste chez les Autochtones du système judiciaire (rôle du Barreau et des acteurs, aide juridique)</li> <li>• Insuffisance de ressources (juges, interprètes, conseillers parajudiciaires, lieux de détention inadéquats)</li> <li>• Faible représentation et participation autochtone</li> <li>• Absence de réglementation adéquate sur l'alcool</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programmes sociaux avec les communautés et prévention</li> <li>• Améliorer les lieux de détention</li> <li>• Campagnes d'information et formation des avocats et du public sur les réalités autochtones et des Autochtones sur le système judiciaire (aide juridique, etc.)</li> <li>• Bourses pour les étudiants en droit autochtones</li> <li>• Rédaction des procédures dans les trois langues</li> <li>• Fournir des services d'avocat aux conseils de bande</li> </ul>
2015	Commission vérité et réconciliation (CVR)  (Murray Sinclair, commissaire)  94 appels à l'action	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les pensionnats autochtones étaient au cœur d'une politique de « génocide culturel »</li> <li>• Nombreux abus physiques, sexuels, psychologiques et psychiques</li> <li>• Morts d'enfants</li> <li>• Rupture de transmission de l'identité, culture et traditions juridiques autochtones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoption d'une politique d'indépendance de la GRC dans l'enquête de crimes commis par l'État (#25)</li> <li>• Formation des jeunes juristes et des avocats en matière de compétence culturelle, histoire et séquelles des pensionnats, racisme et droits de la personne, et droits des Autochtones (#27-28)</li> <li>• Élimination de la surreprésentation des Autochtones et des jeunes autochtones dans les établissements de détention en 10 ans (#30 et 38)</li> <li>• Offre de sanctions communautaires réalistes et de mesures de rechange à l'incarcération (#31)</li> <li>• Permettre des dérogations aux peines minimales obligatoires (#32)</li> <li>• Prise en considération judiciaire du trouble de l'alcoolisme fœtal (#33-34)</li> <li>• Cueillette de données sur la victimisation et aide aux victimes autochtones (#39-40)</li> <li>• Création d'une Commission d'enquête sur les filles et les femmes disparues et assassinées (#41)</li> <li>• Reconnaissance et mise en œuvre d'un système de justice autochtone et financement de la recherche sur le droit et les lois autochtones (#42 et 50)</li> </ul>
2015	Création de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surreprésentation des filles et des femmes autochtones parmi les personnes assassinées et disparues au Canada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• « Toutes les recommandations visant à mettre fin à la violence et à assurer la sécurité des femmes, des filles et des personnes LGBTAB autochtones devraient se</li> </ul>

	(ENFFADA) Enquête nationale, 2017  Analyse 98 rapports et études ayant formulé 1200 recommandations	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La violence contre les femmes est directement liée aux politiques coloniales</li> </ul>	fonder sur une approche de décolonisation qui reconnaît la compétence inhérente des peuples autochtones et insiste sur le fait que les solutions doivent venir des communautés et des Nations autochtones et que ces solutions doivent être adéquatement financées par les administrations pertinentes. » (p. 82)
2015	Révision du programme de mesures de rechange pour les adultes en milieu autochtone  Ministère de la justice du Québec		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclut les infractions concernant la violence conjugale et les introductions par effraction</li> </ul>
2016	Rapport spécial de la Protectrice du citoyen, Raymonde St-Germain  <i>Les conditions de détention, l'administration de la justice et la prévention de la criminalité au Nunavik</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Délais importants lors de la mise en liberté (détention préventive prolongée en raison du fait que la mise en liberté est faite à partir de l'Abitibi)</li> <li>• Transferts à répétition au Sud dans le cadre des procédures judiciaires (Montréal, St-Jérôme, Val d'Or) et coûts humains et financiers</li> <li>• Augmentation du nombre et complexité des causes criminelles et une judiciarisation qui ne diminue pas la criminalité</li> <li>• Inadéquation du système de justice avec les besoins des Inuit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création d'un pont aérien entre Amos et le Nunavik (#20)</li> <li>• Incarcération des détenus à Amos (y compris les femmes) (#21)</li> <li>• Recours à la vidéoconférence lors des étapes préalables au procès (#22-23)</li> <li>• Campagne d'information juridique (#24)</li> <li>• Services judiciaires permanents à Pivurnituk (Baie d'Huson) (#25 – voir aussi Jaccoud, 2010a)</li> <li>• Accroître les mesures de prévention et de réinsertion sociale (#26)</li> <li>• Comités de justice actifs et financés dans 14 communautés inuit (#28)</li> </ul>
2016	Création de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics (Commission Viens)  Créée dans la foulée d'allégations d'agressions sexuelles et abus de la part de policiers à l'encontre de femmes autochtones et d'un rapport sur la discrimination systémique et le profilage racial et social à Val d'Or		

### 2.3. Commentaires d'analyse

À la lecture du tableau ci-dessus (2.2), on est d'abord frappé par la redondance et la convergence des constats et recommandations formulés par les différentes commissions et groupes de travail successifs au cours des 50 dernières années.

Ceux-ci identifient quatre types de problèmes et défis récurrents : pragmatiques, culturels, systémiques et politiques.

D'abord, une série de problèmes d'ordre **pragmatique** : par exemple, des transferts répétés du Nord au Sud et des délais, des problèmes d'ordre **culturel** : par exemple, l'imposition d'un système de justice étranger et incompatible avec les valeurs, la culture et les traditions juridiques autochtones; l'incompréhension et l'absence de consultation et de participation de ceux-ci dans l'administration de la justice et les problèmes d'accessibilité (par ex., les barrières linguistiques, géographiques, culturelles); l'absence d'intégration du droit autochtone dans le système de justice, puis des problèmes d'ordre **systémique** : par exemple, le racisme et la discrimination systémique à toutes les étapes du processus judiciaire; la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice, l'absence ou le financement insuffisant de mesures de rechange et de programmes de justice réparatrice, et d'ordre **politique** : absence de reconnaissance du droit et de l'autonomie autochtone.

Sur le plan des recommandations, celles-ci peuvent être regroupées en trois grandes catégories, soit celles visant à accroître l'adaptabilité du système de justice afin de le rendre plus accessible aux Autochtones tant sur le plan culturel que systémique (#1 et 2) et celles visant à renforcer la gouvernance autochtone et à soutenir la création et la mise en œuvre de structures et systèmes de justice autochtones (#3).

Sur les plans culturel et systémique, l'adaptation du système de justice pénale passerait notamment par :

- La formation et la sensibilisation du personnel non-Autochtone à l'histoire et aux réalités autochtones
- L'embauche et la formation de personnel autochtone pour exercer des fonctions étatiques (parajudiciaires, agents de probation, gardiens de prison, etc.)
- La prise en considération du statut autochtone à toutes les étapes du processus judiciaire, et particulièrement lors de la mise en liberté provisoire et de la détermination de la peine (conformément à l'article 718.2 e) Code criminel)
- Des campagnes d'information juridique pour la population autochtone
- Le financement de services d'interprètes, de transport, la création de nouveaux districts judiciaires et de structures de justice étatique de proximité (par ex. la création de services judiciaires permanents dans d'autres communautés nordiques, ponts aériens)
- La mise en place de programmes de prévention, de non-judiciarisation ainsi que des mesures de rechange, solutions communautaires et justice réparatrice au niveau de la détermination de la peine

- La consultation des Autochtones sur tout sujet touchant à l'administration de la justice
- La prise en considération et reconnaissance du droit autochtone à différentes étapes notamment lors de la détermination de la peine (cercles de sentence, comités de justice et mesures de rechange)

(Voir notamment le rapport Cawsey (Task Force Alberta) (1991) qui a analysé et synthétisé les 708 recommandations émises par différents groupes de travail et commissions entre 1967 et 1990).

Sur le plan de la gouvernance autochtone (#3), on constate aussi différents types d'actions et de recommandations. Dans certains cas, on propose de créer des structures de justice autochtones, en dupliquant ou en adaptant les structures de justice étatique, par exemple en créant des tribunaux ou en nommant des juges de paix, procureurs et avocats autochtones qui mettent en œuvre le droit de l'État, alors que dans d'autres cas, on propose aussi l'intégration de principes de droit autochtone au sein de ces structures (par exemple, Commission du Manitoba, 1991, Sommet de la justice, 1992). Ces structures seraient parfois indépendantes ou supervisées par l'État. Dans d'autres cas, on met aussi l'accent sur le transfert de pouvoirs législatifs et règlementaires permettant d'adopter de nouvelles lois autochtones (par exemple, Commission royale, 1996). Finalement, on demande le financement et la valorisation des traditions juridiques autochtones (notamment par la création d'un Institut autochtone).

Sur le plan chronologique, les premiers rapports effectués à la fin des années 1960 et dans les années 1970 ont tous recommandé des mesures visant d'abord, voire exclusivement, à accroître l'adaptabilité du système de justice pénale (#1 et 2) (Laing, 1967; Ministère de la Justice, 1972; Conférence nationale fédérale et provinciale, 1975; Finkler, 1980). C'est aussi à cette époque que l'on conclut les premières ententes entre les gouvernements du Québec et du Canada et les nations autochtones allant dans ce sens.

À partir des années 1990, deux études et commissions d'enquête recommandent à la fois des mesures d'accommodements et de nouvelles structures de justice autochtones autonomes et basées sur la culture et le droit autochtones (Jetté, 1990; Commission Marshall, 1990), alors que d'autres recommandent exclusivement le premier groupe de mesures (Alberta Task Force, 1991; Initiative fédérale, 1991 et Stratégie fédérale 1996, renouvelée en 2001).

Or, les années 1990 marquent aussi la publication de trois rapports de commissions d'enquête nationale et provinciales de grande envergure recommandant l'autonomie et la gouvernance autochtone en matière de justice (#3). Cela est le cas du rapport de la Commission Hamilton et Sinclair sur l'administration de la justice au Manitoba (1991), du rapport Coutu au Québec (1995) et surtout de celui de la Commission royale d'enquête en 1996. La Commission royale est « la plus vaste enquête sur la situation des peuples autochtones au Canada. [...] Cette commission propose une réforme en profondeur de toutes les dimensions de la vie des Autochtones. Sur la question de l'administration de la justice, la Commission propose, ni plus ni moins, la création d'un gouvernement autochtone qui serait responsable de définir les lois

applicables aux Autochtones reflétant davantage leurs valeurs, leurs coutumes et leurs traditions. » (Brassard, Felices et Jaccoud, 2000 : 654).

Durant la même période, plusieurs acteurs québécois en arrivent à des conclusions similaires lors de la tenue du Sommet de la Justice du Québec en 1992. En outre, en 1991, à la demande de la Ministre de la Justice fédérale, la Commission de réforme du droit du Canada émet un avis recommandant une réforme en deux temps, visant à court terme à adapter le système judiciaire afin de diminuer la surreprésentation des Autochtones et la discrimination à leur endroit, et à moyen et long terme, à mettre en place des systèmes de justice autochtone et renforcer la gouvernance (#1 et 2, afin d'atteindre #3).

Dans les années 2000, deux groupes de travail constitués d'acteurs judiciaires québécois et du Ministère de la justice du Québec ainsi que le Ministère de la justice fédérale semblent pourtant revenir en arrière et proposer une stratégie visant davantage à accroître l'adaptabilité du système de justice (Galarneau, 2008; Barreau du Québec, 2014; Stratégie fédérale, 1996 et 2001) (#1 et 2). Pour sa part, la Commission du droit du Canada (2006) et la Commission vérité et réconciliation (2015) mettent l'accent sur le développement et la valorisation du droit autochtone et la gouvernance autochtone en matière de justice, bien que la CVR émette également quelques recommandations visant à adapter le système de justice étatique actuel (voir aussi Protecteur du citoyen, 2016).

Finalement, dès les années 1990, l'ensemble des commissions et groupes de travail déplorent l'absence de progrès et de suivi des recommandations émises par leurs prédécesseurs. La Commission de réforme du droit du Canada (1991) concluait notamment de la façon suivante :

« Le lecteur averti aura constaté que, pour une bonne part, nos recommandations n'ont rien de neuf et s'apparentent à celles formulées ailleurs depuis des années. [...] Une chose est claire : la grande difficulté en ce qui concerne les problèmes que pose la justice pénale pour les autochtones n'est pas de trouver les solutions, mais bien de les appliquer. »  
(p. 94)

L'exemple du Manitoba est saisissant. En 2017, l'Enquête nationale constatait que dans cette province malgré la mise en place d'une commission d'enquête de grande envergure à la fin des années 1980 (Commission Manitoba, 1991), ainsi qu'une commission de suivi des recommandations émises par la première Commission près de 10 ans plus tard (Commission Manitoba, 1999), le « système de justice reste fondamentalement inchangé, et les progrès demeurent lents. En fait, plus de 25 ans plus tard, la judiciarisation des femmes autochtones et leur surreprésentation dans les établissements correctionnels de la province sont pires qu'à l'époque. » (Enquête nationale, 2017 : 9).

La situation n'est pas différente au Québec. Ainsi, en 2016, le Protecteur du citoyen se désolait de l'absence de mesures prises par les autorités québécoises pour remédier aux graves problèmes dans l'administration de la justice au Nunavut :

« Les constats du Protecteur du citoyen révèlent en effet une réponse inadéquate aux besoins de ces personnes, et ce, tant pendant leur parcours judiciaire qu'au moment de leur réinsertion sociale. Il s'agit là d'une réalité inacceptable. Cette réalité est pourtant connue de tous les intervenants depuis plusieurs décennies. Il est désolant de conclure, en 2016, que les autorités concernées n'aient toujours pas entrepris de réelles actions concertées pour améliorer la situation. » (p. 74)

Par ailleurs, le tableau fait aussi ressortir un certain nombre d'avancées sur les plans juridique (comme par exemple, l'adoption en 1996 de l'article 718.2 e) du Code criminel et l'adoption du programme de mesures de rechange chez les adultes en 2001, révisé en 2015) et politique (il en est ainsi de la signature en 2002 d'une entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec). En outre, au sein des différentes communautés autochtones, des projets ont vu le jour financés par les ministères de la justice fédérale et provinciale, tels qu'il ressort de la partie 1 portant sur l'organisation des services (voir notamment les comités de justice, certains programmes de justice réparatrice, des projets de mise en œuvre de la justice étatique (par exemple en 1984 à Puvirnituk) ou encore de déjudiciarisation et de justice autochtone (par exemple, le projet Sajjuq en 2017).

Nous aurons l'occasion de revenir sur certaines de ces mesures dans la partie 3 qui porte sur les défis et enjeux actuels dans les relations entre les Autochtones et le système de justice.

### **3. DEFIS ET ENJEUX ACTUELS**

Cette partie est divisée en trois sections. D'abord, nous dressons un portrait à jour de la situation des Autochtones dans le système de justice québécois. Ceux-ci sont non seulement surreprésentés dans les établissements de détention, mais ils font aussi l'objet de discrimination systémique à toutes les étapes du processus judiciaire (3.1). Ensuite, nous revenons sur certains problèmes et défis liés à la mise en œuvre de la politique d'accommodements du gouvernement québécois (3.2). Dans la partie 3.3, nous traiterons des conceptions autochtones et occidentales de la justice ainsi que de la nécessaire reconnaissance des systèmes juridiques autochtones. Finalement, nous revenons sur la capacité (ou l'incapacité) du système de justice pénale à tenir compte des besoins et des problèmes sociaux des Autochtones, en particulier, ceux des femmes (3.4).

### *3.1 Situation des Autochtones dans le système de justice québécois : état de la surreprésentation et indicateurs de discrimination systémique*

Les premiers constats quant à la surreprésentation des Autochtones dans le système judiciaire et carcéral ont été effectués à la fin des années 1960 au Canada (Laing, 1967). Depuis cette période, l'écart n'a cessé de se creuser.

Selon les statistiques les plus récentes, en 2016-2017, les Autochtones représentaient 28% des admissions aux services correctionnels provinciaux et territoriaux et 27% aux services correctionnels fédéraux (Malakieh, 2018).

La surreprésentation des femmes autochtones est encore plus importante, soit 43% pour les admissions dans les établissements provinciaux et territoriaux (par rapport à 28% pour les hommes autochtones) et 31% dans les établissements fédéraux (par rapport à 23% pour les hommes autochtones) (Malakieh, 2018). Selon l'Enquête nationale, « la surreprésentation des femmes autochtones dans le système de justice constitue une préoccupation depuis des décennies. Elle occupe une place importante dans les recommandations des rapports antérieurs. Toutefois, dans bien des provinces et territoires, ce problème semble s'aggraver. » (2017 : 55) Les femmes vivent une double discrimination, en tant que femme et en tant qu'Autochtone, en tant que victime et en tant que contrevenante (Manitoba, 1991).

Au Québec, les personnes autochtones représentaient 6% des admissions aux services correctionnels (5% en détention et 6% surveillées dans la collectivité) (Statistique Canada, 2017, tableau 5). Statistique Canada précise que certaines données liées à l'admission initiale n'étaient pas disponibles pour le Québec durant cette période et qu'il est donc possible que ces chiffres ne soient pas exacts.

Concernant les jeunes autochtones, en 2016-2017, ils représentaient 46% des admissions aux services correctionnels et 50% en détention, soit 6 fois plus élevé que leur pourcentage dans la population canadienne, qui se situe autour de 8%. (Malakieh, 2018)



Les données québécoises sur l’incarcération des jeunes autochtones ne sont pas disponibles depuis 2011-2012 (voir Malakieh, 2018, tableau 13 et CANSIM, tableau 251-0012 : <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=fra&retrLang=fra&id=2510012&tabMode=dataTable&p1=-1&p2=9&srchLan=-1>).

Par contre, en 2000, Brassard, Felices et Jaccoud concluait que les jeunes issus de communautés minoritaires étaient surreprésentés dans les centres d’accueil, notamment à cause du racisme et de la discrimination véhiculés par les policiers et les intervenants sociojudiciaires. Les intervenants soutiennent que les dossiers avec des jeunes minoritaires prennent plus de temps, ce que soit dû à des problèmes de communication, des différences culturelles, de la difficulté à créer une relation d’aide vu la méfiance des jeunes ou le manque de coopération des familles. Les intervenants se disaient en outre mal préparés et demandaient donc plus de formation (Brassard, Felices et Jaccoud, 2000).

La surreprésentation peut cependant varier selon la nation autochtone. Selon les données de la Direction des services correctionnels du Québec recueillies par la Protectrice du citoyen, les Inuit sont surreprésentés dans les systèmes de justice et correctionnel québécois. Par exemple, en 2015, le nombre de personnes Inuit admises dans le réseau correctionnel québécois s’est accru de 64 % lorsqu’on le compare à celui de 2010. Celui-ci est en effet passé de 549 en 2010 à 898 en 2015. Durant cette même période, le nombre d’inuit détenus en détention préventive a diminué, passant de 19% à 11% des admissions, mais la durée moyenne de cette détention a augmenté de 8,2 jours, se situant maintenant à 17,6 jours de plus que l’ensemble de la population carcérale québécoise (Protectrice du citoyen, 2016 : 43). En 2014-2015, c’est l’établissement d’Amos qui affichait le plus haut taux de surreprésentation de tout le réseau correctionnel québécois (Protectrice du citoyen, 2016 : 44, note 96).

En outre, signe évident de la surjudiciarisation dont font l’objet les personnes inuites, le Barreau du Québec rapportait récemment que dans la communauté de Salluit dans le Nord-du-Québec, 2 249 dossiers en matière criminelle avaient été ouverts entre 2003 et 2013 (Barreau du Québec, 2015 :6). Or, en 2013, cette communauté comptait 1 380 personnes (Denis-Boileau et Sylvestre, 2016).

Ces données reflètent la discrimination systémique dont sont victimes les Autochtones à toutes les étapes de la procédure judiciaire, « depuis la mise en accusation jusqu’à la détermination de la peine » (Commission royale, 1996 : 36 ; voir aussi CVR, 2015 : 179; la discrimination systémique à l’endroit des Autochtones a aussi été reconnu par la Cour suprême du Canada dans *R. c. Williams*, (1998) 1 R.C.S. 1128, par. 58; *R. c. Gladue*, 1999 RCS 688, par. 61 et *R. c. Ipeelee*, 2012 CSC, par. 67).

C’est ainsi que les Autochtones sont plus susceptibles d’être détenus par un policier à la suite d’une arrestation et ce, pour plusieurs raisons y compris l’existence de préjugés et de racisme, la présence dans leur dossier d’ordonnances judiciaires avec des conditions irréalistes et inadaptées (Jetté, 1990; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2015, Bellot et Sylvestre, 2016 : il en est ainsi par exemple de la condition de ne pas consommer de

l'alcool ou des drogues), l'existence d'antécédents judiciaires et/ou la gravité des actes criminels reprochés) (Commission royale, 1996). Ils sont aussi plus susceptibles d'être détenus plus longtemps dans le cadre de la procédure de mise en liberté provisoire, notamment en raison du fait qu'ils doivent requérir et obtenir les services de l'aide juridique ce qui entraîne des délais ou qu'ils ont moins de garanties à offrir pour assurer leur présence au tribunal (emploi, adresse fixe, participation à des programmes ou liens avec la communauté) ou encore parce que les procureurs et les juges estiment que le risque de récidive est important (*R. c. Ipeelee*, (2012) CSC 13, par. 67).

Une étude récente effectuée par Beattie, Solecki et Morton Bourgon (2013) pour le Ministère de la Justice du Canada confirme qu'un prévenu est plus susceptible d'être placé en détention par la police à la suite d'une arrestation ou par le tribunal s'il est un « homme célibataire, autochtone, ou sans emploi ou atteint d'une maladie mentale ou soupçonné de l'être » (p. 5). Cette étude a été menée dans quatre provinces canadiennes non identifiées avec un échantillon aléatoire de 3 093 dossiers. En 2004, une étude menée dans cinq villes canadiennes (Halifax-Portsmouth, Toronto, Winnipeg, Surrey et Vancouver) dans le cadre du régime de l'ancienne Loi sur les jeunes contrevenants en arrivait à des conclusions similaires en ce qui concerne les jeunes contrevenants autochtones; ceux-ci étaient largement plus susceptibles d'être détenus et d'être mis en liberté sous des conditions strictes de surveillance que les contrevenants de groupes racisés ou blancs (Moyer et Basic, 2004).

À l'étape du procès, ils sont sous-représentés lors de la sélection de jury (Commission Manitoba, 1991 : pointant vers des problèmes de domiciliation tels que l'absence d'adresse fixe, déplacement, accès à la poste et au téléphone, incompréhension du français et de l'anglais, obligation de déboursier des frais pour se déplacer au départ) (voir aussi Roach, 2018 indiquant que le système de récusations péremptoires prévu à l'article 634 du *Code criminel* permet de maintenir une discrimination systémique en écartant tous les candidats autochtones des jurys), plus susceptibles d'être poursuivis pour des chefs d'accusation multiples et plus susceptibles d'être trouvés coupables.

Ils sont aussi plus souvent condamnés à une peine d'emprisonnement, et celle-ci est trop souvent de longue durée (Commission royale, 1996 : 50; Commission vérité et réconciliation, 2015; Doob et Sprott, 2007 – ayant étudié la disparité des sentences imposées aux jeunes autochtones en comparaison des jeunes non-autochtones). Ils sont finalement plus susceptibles d'être emprisonnés pour non-paiement d'amendes en raison de leur incapacité de payer à la suite de l'accumulation de contraventions aux règlements municipaux et lois provinciales. Ces contraventions sont le fruit d'un profilage racial et social (Bellot et Sylvestre, 2016).

Comme le résumait la Commission du Manitoba en 1991 :

[Traduction] La surreprésentation des autochtones est l'aboutissement d'une série de décisions prises par ceux qui détiennent le pouvoir dans le système judiciaire. L'examen de ces décisions indique que chacune d'elles a un caractère discriminatoire à l'endroit des autochtones [...]

### *3.2 Les limites de la politique d'adaptation et d'accommodements*

Les États canadien et québécois ont au fil des ans adopté toute une série de mesures d'accommodement visant à atténuer l'impact de l'imposition du droit canadien aux Autochtones. Or, celles-ci ont connu un succès fort mitigé. Dans la présente section, nous nous attarderons a) à la question de la formation et de la reconnaissance par les acteurs judiciaires allochtones de la spécificité des peuples autochtones; b) aux mesures visant à accroître l'accessibilité du système de justice sur les plans linguistique et culturel; c) aux difficultés de mise en œuvre de l'obligation de considérer le statut autochtone lors de la mise en liberté et la détermination de la peine conformément à l'article 718.2 e) du Code criminel; d) à la question particulière de l'administration de la justice dans le Nord (y compris la situation de la Cour itinérante) et e) à l'introduction de mesures de rechange et de justice réparatrice plus fidèles aux valeurs et traditions juridiques autochtones.

#### *3.2.1 Formation des acteurs étatiques aux réalités autochtones*

S'il apparaît certes « inconcevable et inadmissible que le personnel du système de justice n'ait pas reçu la formation nécessaire pour lui permettre d'établir des rapports humains appropriés avec les Inuit » ou toute autre personne autochtone (Jetté, 1990 : 21), nous ne disposons toujours pas de portrait complet quant aux exigences de formation auxquelles le personnel judiciaire travaillant en contexte autochtone est assujéti ni sur la nature de celle-ci (durée et contenu de cette formation) ou sur son impact sur l'administration de la justice.

Ces programmes de formation doivent non seulement porter sur l'histoire des relations entre l'État et les Autochtones et les spécificités culturelles de chacune des nations autochtones, mais ils doivent aussi inclure des connaissances relativement aux lois, systèmes et cultures juridiques autochtones (Commission du droit du Canada, 2006). Les formations doivent être obligatoires pour l'ensemble du personnel judiciaire et être conçues et décernées par les Autochtones eux-mêmes (Commission de réforme du droit du Canada, 1991). Par contre, la question de la formation spécifique ne saurait constituer une panacée puisqu'elle ne saurait à elle seule pallier le déficit abyssal d'éducation sur les peuples autochtones dans le système scolaire et politique québécois et canadien.

#### *3.2.2 Accessibilité à la justice des Autochtones : barrières linguistiques et géographiques*

« Les autochtones estiment que le système est truffé d'obstacles qui prennent leur source dans l'éloignement, autant géographique que conceptuel et culturel. » (Commission de réforme du droit du Canada, 1991 : 16).

Sur le plan de la langue, l'article 14 de la *Charte canadienne des droits et libertés* prévoit que la partie ou le témoin qui ne peuvent suivre les procédures parce qu'ils ne comprennent ou ne parlent pas la langue employée ont le droit à un interprète. La littérature fait état de plusieurs

problèmes quant à la mise en œuvre de ce droit constitutionnel : certains juges refusent l'interprète si l'accusé se débrouille en français ou en anglais, les accusés ou les témoins refusent l'interprète, car ils se débrouillent dans ces langues même sans les maîtriser complètement, les interprètes ne sont pas impartiaux, soit parce qu'ils connaissent l'accusé, soit parce que la formation des interprètes comporte des lacunes (Commission de réforme du droit du Canada, 1991, Commission Manitoba, 1991, Commission royale, 1996). De plus, les barrières linguistiques existent au-delà de la salle d'audience, par exemple lors de l'arrestation, dans les contacts avec les bureaux d'aide juridique ou les services de poursuite, dans la remise de documents de cour non traduits, etc. À cet égard, l'incapacité de fournir des services en anglais peut s'avérer très problématique pour les nombreuses personnes autochtones qui ne maîtrisent pas le français dans plusieurs districts judiciaires du Québec.

Il existe aussi des obstacles géographiques. Les structures de justice étatiques (tribunaux, services de poursuite, bureaux d'aide juridique) sont souvent situées très loin des communautés autochtones et des lieux de résidence des personnes concernées. Les déplacements sont souvent coûteux, longs et difficiles. (Commission de réforme du droit du Canada, 1991). C'est le cas notamment pour les Inuit, alors qu'il n'y a aucun service judiciaire permanent dans 13 communautés sur 14 (Protecteur du citoyen, 2016). Ce constat a aussi été effectué en ce qui concerne les Atikamekw d'Opitciwan qui doivent se présenter au tribunal à Roberval à 2h30 de route, et dans une moindre mesure pour ceux qui demeurent à Wemotaci et qui doivent se déplacer à La Tuque à 1h30 de route. Pour tenter de pallier aux difficultés de transport et aux retards occasionnés par celles-ci, le Palais de Justice de La Tuque a développé la pratique de remettre au pied du rôle les dossiers atikamekw à La Tuque lors des comparutions tandis qu'à Roberval, on tient des journées autochtones afin de concentrer les dossiers de cette communauté. En outre, dans certains cas, lorsqu'une personne atikamekw ne se présente pas, on émettra un mandat visé plutôt qu'un simple mandat afin d'éviter d'incarcérer la personne lorsqu'elle sera retrouvée par les policiers, une pratique qui semble généralisée dans plusieurs autres districts judiciaires (Jaccoud, Sylvestre et al., 2018). Finalement, les coûts, tant humains que financiers, engendrés par les nombreux transferts de prévenus ont également été dénoncés, notamment dans le cas des Inuit. C'est particulièrement le cas des femmes pour lesquelles il existe moins d'établissements de détention et qui doivent souvent être transférées à Montréal (Protectrice du citoyen, 2016).

Malgré des adaptations mineures à la pratique du droit, beaucoup d'incompréhension subsiste chez les Autochtones appelés à interagir avec le système de justice. Le langage technique et complexe du droit et l'univers symbolique occidental sur lequel le système de justice québécois repose (une tradition judéo-chrétienne et une philosophie libérale mettant de l'avant la responsabilité individuelle) créent un sentiment profond d'aliénation chez les Autochtones (Sylvestre, 2016). Les acteurs judiciaires qui doivent desservir les Autochtones ne prennent généralement pas bien la mesure des différences culturelles qui les séparent de ces personnes, connaissant mal les services qui pourraient les appuyer ou ils ne jugent pas nécessaire d'y avoir recours. Par exemple, une évaluation des SPAQ effectuée en 2011 a révélé que ces services sont méconnus des acteurs judiciaires, particulièrement des procureurs de la Couronne. De plus, ceux qui sont familiers avec les conseillers parajudiciaires sont d'avis que ceux-ci sont

principalement au service des contrevenants et non de la cour, ainsi le travail de médiation interculturelle n'est qu'à sens unique, les acteurs judiciaires ne réalisant pas qu'ils pourraient aussi bénéficier de leur présence à la cour afin de mieux comprendre l'univers culturel et juridique des Autochtones. En outre, le nombre insuffisant de conseillers, leur manque de formation, les salaires faibles et le manque de diversité du mandat ne permettent pas aux conseillers judiciaires de réaliser leur plein potentiel (Jaccoud, 2011).

Nous reviendrons plus loin sur les distinctions importantes entre la conception de la justice autochtone et celle promue par les Occidentaux dans le système de justice pénale canadien.

### 3.2.3 La prise en considération du statut autochtone : l'article 718.2 e) Code criminel

L'article 718.2 e) C.cr. est au cœur de la politique d'accommodement de l'État canadien. Adopté en 1996 dans le cadre de la réforme de la détermination de la peine, il visait à promouvoir le principe de modération pénale, à limiter le recours à l'incarcération et à favoriser les mesures de rechange, plus particulièrement dans le cas des contrevenants autochtones.

L'article 718.2 e) a été modifié récemment et se lit comme suit :

« 718. Le tribunal détermine la peine à infliger compte tenu également des principes suivants : [...]

e) l'examen, plus particulièrement en ce qui concerne les délinquants autochtones, de toutes les sanctions substitutives qui sont raisonnables dans les circonstances, et qui tiennent compte du tort causé aux victimes et à la collectivité. »

La Cour suprême du Canada a eu l'occasion de se prononcer une première fois sur cette disposition en 1999 dans l'arrêt *R. c. Gladue*, (1999) 1 R.C.S. 688, puis 15 ans plus tard dans l'arrêt *R. c. Ipeelee*, (2012) CSC 13. Elle affirme que conformément à l'article 718.2 e), le juge chargé de déterminer la peine doit porter une attention particulière à deux catégories de circonstances dans lesquelles se trouvent les délinquants autochtones et qui se rapportent à la question ultime de déterminer une peine juste et appropriée :

- 1) Les facteurs systémiques et historiques distinctifs qui peuvent être une des raisons pour lesquelles le délinquant se retrouve devant les tribunaux (volet 1);
- 2) Les types de procédures de détermination de la peine et de sanctions qui, dans les circonstances, peuvent être appropriées à l'égard du délinquant en raison de son héritage ou de ses liens autochtones (volet 2)

(*R. c. Ipeelee*, (2012) CSC 13, par. 59 et 72)

Selon la Cour suprême, les juges appelés à infliger une peine doivent prendre connaissance d'office des circonstances décrites dans les deux volets de l'analyse, soit les facteurs

systémiques et historiques touchant les Autochtones, y compris « de questions telles que l'histoire de la colonisation, des déplacements de populations et des pensionnats et la façon dont ces événements se traduisent encore aujourd'hui chez les peuples autochtones par un faible niveau de scolarisation, des revenus peu élevés, un taux de chômage important, des abus graves d'alcool ou d'autres drogues, un taux élevé de suicide et, bien entendu, un taux élevé d'incarcération » (Ipeelee, par 60), ainsi que les conceptions différentes de la peine des Autochtones (Gladue, par. 83). De plus, les avocats de la défense ont l'obligation de présenter les renseignements personnels sur leurs clients à moins que ceux-ci n'y renoncent expressément. Ces informations doivent être recueillies dans un rapport préparé à cet effet (qui est maintenant communément appelé « rapport Gladue »). En outre, le juge chargé du prononcé de la peine « pourra et devrait, lorsque les circonstances s'y prêtent et que cela est concrètement possible, demander qu'on appelle des témoins en mesure de témoigner sur les solutions de rechange raisonnables. » (Ipeelee, par. 84)

Près de vingt ans plus tard, il appert cependant que l'article 718.2 e) n'a pas produit les effets escomptés au sein du système de justice canadien. Malgré plusieurs initiatives provinciales et territoriales, par exemple, la présence de tribunaux spécialisés<sup>1</sup> (Magrinelli, M. et April, 2013) ; Maurutto P. et Hannah-Moffat, 2016), il semble que l'article 718.2 e) C.cr. et l'arrêt Gladue aient échoué lamentablement dans la réduction de la surreprésentation des personnes autochtones dans la population carcérale: en fait, la situation s'est au contraire détériorée.

Récemment, Denis-Boileau et Sylvestre ont analysé 635 décisions rendues par les tribunaux de première instance et les tribunaux d'appel canadiens, y compris dans les trois ans et demi qui ont suivi la décision de la Cour suprême dans *Ipeelee* qui a rappelé à l'ordre les tribunaux de première instance dans des affaires concernant la détermination de la peine de personnes autochtones. L'échantillon s'échelonne du 23 mars 2012 au 1er octobre 2015 et comprend 25 décisions de première instance et d'appel du Québec, soit 4% de l'échantillon analysé. Cette analyse se limite toutefois aux décisions rapportées et publiées durant la période visée (excluant donc de nombreuses décisions rendues oralement ou non publiées).

Les auteures concluent que l'article 718.2 e) continue d'être un « échec retentissant, et ce malgré quelques actes de courage judiciaire » (Denis-Boileau et Sylvestre, 2016).

En ce qui concerne le Québec, elles constatent d'abord que 16% des décisions rapportées ne mentionnent ni Gladue ni Ipeelee dans le jugement, soit le taux le plus élevé au Canada. Ensuite, très peu de rapports Gladue sont préparés : au Québec, un peu plus du quart des décisions

---

<sup>1</sup> Les tribunaux spécialisés peuvent prendre différentes formes selon les provinces et territoires : dans certains cas, comme en Ontario ou en Saskatchewan, des tribunaux Gladue pour les autochtones ont été spécialement mis sur pied; dans d'autres cas, comme au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et en Saskatchewan, des tribunaux communautaires à vocation spécialisée (violence conjugale, toxicomanie) intègrent les principes Gladue, et finalement dans d'autres cas, les tribunaux réguliers sont mobilisés tout en comptant sur du personnel spécialement formé et sensibilisé aux principes Gladue (par ex. : Cour de justice du Nunavut, Cour provinciale de Nouvelle-Écosse). Le Ministère de la Justice du Canada dénombrait 19 tribunaux spécialisés au début des années 2010 : Sébastien April et Mylène Magrinelli Orsi, *Les pratiques provinciales et territoriales liées à l'arrêt Gladue*, Ministère de la Justice du Canada, 2013, en ligne : [http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/ajc-ccs/rr12\\_11](http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/ajc-ccs/rr12_11) aux pp 3-5 (voir Denis-Boileau et Sylvestre, 2016).

analysées mentionnaient la présence d'un rapport *Gladue*, soit en deçà de la moyenne canadienne (se situant à 35%). Ensuite, dans plusieurs cas, la qualité et la disponibilité des rapports Gladue laissaient à désirer, tel qu'il ressort notamment de l'affaire *R. c. Knockwood* citée par les auteures :

Dans cette affaire, l'accusée a plaidé coupable le 10 août 2011 à une accusation d'importation de cocaïne et le Tribunal a demandé la préparation d'un rapport Gladue. Bien qu'un délai de six à huit semaines soit habituellement octroyé pour la préparation d'un rapport pré-sentenciel ordinaire, le juge a octroyé 12 semaines aux services concernés afin qu'ils puissent préparer un rapport Gladue adéquat (par. 7). Les procureurs de la poursuite et de la défense ayant par la suite reçu l'information que la province de Québec n'était pas outillée pour préparer des rapports Gladue, ils ont accepté, d'un commun accord, qu'un rapport pré-sentenciel avec une « composante Gladue » soit préparé (par. 8). Le 25 octobre 2011, le Tribunal a finalement reçu un « rapport présentenciel » du Ministère de la Sécurité publique du Québec. Le rapport de quatre pages et demi était entièrement rédigé en français, bien que l'accusée, anglophone, ne maîtrisait pas cette langue. Le Tribunal a demandé à ce que le rapport soit traduit, ce qui a été fait le 9 novembre 2011. Cette journée-même, l'avocat de la défense a demandé un ajournement : l'accusée sentait que l'auteur du rapport avait été pressé, qu'elle était punie pour son insistance à vouloir obtenir un rapport Gladue, et que le rapport fourni ne contenait pas réellement de « composante Gladue », ce que le Tribunal a par ailleurs reconnu (par. 70). Inquiète de ne pas être traitée équitablement, l'accusée a demandé de l'aide à un conseiller parajudiciaire qui l'a informée que la seule manière d'obtenir un rapport adéquat était qu'elle paie elle-même quelqu'un pour le préparer. Finalement, le ministère de la sécurité communautaire et des services correctionnels ontarien a conclu une entente avec un organisme de services juridiques pour autochtones de Toronto afin que ces derniers préparent le rapport Gladue pour l'accusée. Le rapport a été déposé le 6 mars 2012, soit 7 mois après le plaidoyer de Mme Knockwood. Visiblement indigné de cette situation<sup>2</sup>, le juge Hill de la Cour supérieure de l'Ontario présidant à l'audition sur la peine – qui a finalement eu lieu le 10 avril 2012 – n'a pas hésité à accuser l'État québécois d'inconduite (par. 57).

Elles ont aussi constaté que les juges étaient extrêmement réticents à tenir compte des facteurs Gladue, notamment dans le cas d'infractions considérées graves (volet 1). Au Québec, 40% des décisions analysées (10) ne mentionnent pas l'examen de facteurs historiques et systémiques, 2 décisions les excluent complètement et 7 décisions en font une analyse jugée insatisfaisante (ne les mentionnant qu'en passant sans les analyser). Seules 6 décisions (24%) en faisaient une analyse satisfaisante.

De plus, la jurisprudence ne démontre que très peu d'ouverture à la culture et aux divers systèmes juridiques autochtones sur le plan de la procédure et des sanctions (volet 2). Elles n'ont en fait repéré que sept décisions dans lesquelles le juge tente d'adapter le type de sanction

---

<sup>2</sup> *R v Knockwood*, 2012 ONSC 2238 au para 71: « The outrageousness of this story is self-evident. A shameful wrong. Contempt for the rights of Aboriginal Canadians. A denial of equality. »

et la procédure à l'héritage autochtone de l'accusé dans tout l'échantillon (635 décisions). Il n'y a que quelques cas isolés où le tribunal incorpore des éléments liés à l'héritage autochtone soit par le biais de l'émission de certaines ordonnances (probation, sursis) ou encore par le recours à des institutions, acteurs et processus autochtones, ou hybrides, c'est-à-dire constitués en partie par les Autochtones, mais supervisés par l'État canadien. Par contraste, le recours à l'incarcération demeure généralisé. Au Québec, l'emprisonnement constituait la peine imposée dans 72% des décisions, situant la province en dessous de la moyenne canadienne à ce chapitre (88%). (Denis-Boileau et Sylvestre, 2016).

Ces conclusions sont partagées par la Protectrice du citoyen : « Bien qu'un certain nombre de « rapports Gladue » aient été préparés en 2013 et 2014 au Nunavik et que le ministère de la Justice du Québec ait mis en place un programme de rédaction de ces rapports en avril 2015, le Québec n'est pas, pour l'instant, particulièrement innovateur en ce qui concerne l'application des mesures préconisées par la Cour suprême. » (Protecteur du citoyen, 2016 : 66).

Tenant finalement à souligner les cas de créativité judiciaire, aussi exceptionnels soient-ils, Denis-Boileau et Sylvestre mentionnent la décision *R c Kawapit*, (2013) QCCQ 5935 (district de l'Abitibi-Témiscamingue) :

Dans cette affaire, M. Kawapit était accusé de plusieurs infractions en lien avec la conduite automobile [conduite avec facultés affaiblies, délit de fuite causant lésions]. Le comité de justice et de guérison de la communauté avait tenu un Cercle de sentence (« Cercle ») réunissant des membres du comité, l'accusé, sa famille et la victime. À la suite de ce cercle, des recommandations ont été émises sur la sentence qui devrait être imposée à l'accusé. Le rapport mentionne que le cercle de sentence a contribué à rétablir une connexion entre les individus affectés par la situation et à restaurer l'équilibre. Il est également mentionné que les participants au Cercle considèrent que l'emprisonnement ne ferait qu'augmenter l'isolement de l'accusé et ne diminuerait pas les risques de récidive, puisque M. Kawapit n'aurait alors pas l'opportunité de travailler sur son estime personnelle ni d'entamer un processus de guérison. Le rapport recommande plutôt des mesures en ce sens. Chacune de ces mesures était accompagnée d'annotations explicitant les raisons pour lesquelles la mesure était pertinente pour l'accusé et respectueuse de la vision crie de la justice. Par exemple, on suggère que l'accusé passe un certain temps dans la forêt avec sa famille et un membre du comité de justice afin de chasser et qu'à son retour, il prépare un repas traditionnel avec le produit de la chasse. Ultimement, le tribunal a imposé une peine de probation de deux ans dont les conditions étaient exactement celles suggérées par le comité de justice (par. 26 et 99).

Notons finalement qu'au cours des dernières années, les tribunaux ont étendu l'obligation de tenir compte du statut autochtone lors de la détermination de la peine à d'autres étapes du processus judiciaire, jugeant que l'article 718.2 e) et « l'esprit de Gladue » devaient être pris en considération dès que la liberté d'une personne autochtone était en jeu (mise en liberté



provisoire : *R. c. Rich* (T.N.-L), libération conditionnelle : *R. c. Twins* (C.F.), constitution de jury, etc).

#### *3.2.4 Les cours itinérantes et la justice en milieu autochtone éloigné*

Afin de mieux desservir les communautés autochtones éloignées, le Québec a mis en place des services de tribunaux itinérants. Ceux-ci sont offerts dans le Nord du Québec et la Basse Côte-Nord (Galarneau, 2008). Or, la cour itinérante a fait l'objet de critiques récurrentes au fil des ans tant sur le plan de l'organisation du travail (volume important de dossiers, remises et délais) et des infrastructures (absence de lieux adéquats pour les audiences et les rencontres avec les clients, problèmes de sécurité), des conditions de travail de son personnel (difficulté de recrutement, roulement, manque de formation), des coûts humains et financiers (déplacements du personnel et transferts de détenus) que sur le plan de la perception du système de justice (proximité dans les déplacements, absence de suivi, « flying circus »), de sa légitimité (incompréhension du système de justice et racisme) et de son efficacité (augmentation de la criminalité et des problèmes sociaux) (Galarneau, 2008; Protecteur du citoyen, 2016). Bien que plusieurs institutions étatiques s'en soient préoccupées (par exemple, en 2005, la Cour du Québec adopte un Plan triennal 2005-2008 visant notamment l'amélioration des services juridiques en milieu autochtone éloigné, et en 2013-2014, elle fait une tournée de consultation dans le cadre des missions du Barreau dans le Nord), force est de constater que ces problèmes persistent (Barreau du Québec, 2014).

Des services judiciaires permanents sont aussi offerts à Kuujjuaq. Ceux-ci ont fait l'objet d'une évaluation financée par le Ministère de la Justice en 2009. Selon Jaccoud (2010a), les services judiciaires permanents étaient considérés par l'ensemble des acteurs judiciaires et des intervenants oeuvrant dans l'administration de la justice comme un atout important comportant des avantages indéniables sur le plan de l'efficacité de l'administration de la justice. En effet, ceux-ci facilitaient l'organisation du travail et les rapports humains, réduisaient en partie les délais, permettaient aux acteurs de se familiariser davantage avec les dossiers et les communautés desservies et ainsi de mieux comprendre la culture inuite et offraient une meilleure cohérence dans la pratique et un meilleur suivi des dossiers. Par contre, de l'avis des acteurs, les gains en efficacité étaient très localisés, se limitant au village de Kuujjuaq même. En outre, les acteurs ont identifié de nombreux irritants et des limites importantes quant à l'impact des interventions et des services. Ils se sont ainsi plaint des conditions de travail « inacceptables » (salaires et primes insuffisants vs. coûts de la vie excessifs, roulement de personnel, insécurité, isolement) et étaient généralement d'avis que l'impact des services sur le taux de criminalité, la résolution des problèmes sociaux et la perception qu'entretenaient les Inuit envers le système de justice était « nul », c'est-à-dire que les services judiciaires n'avaient pas d'effets régulateurs, dissuasifs et éducatifs à Kuujjuaq. Dans son rapport, Jaccoud recommande le renforcement des services judiciaires à Kuujjuaq et l'amélioration des conditions de travail. Concernant l'ouverture de services judiciaires permanents, elle constate que la plupart des répondants sont en faveur tandis que quelques uns expriment des réserves étant donné le succès limité du premier centre. En outre, elle se fait le porte-parole de plusieurs

répondants qui recommandent aussi un changement d'approche visant la prévention et la réintégration de valeurs traditionnelles (Jaccoud, 2010a).

### 3.2.5 *Les mesures de rechange et la justice réparatrice*

Comme le démontre le tableau dans la partie 2.2, plusieurs commissions d'enquête et études portant sur l'administration de la justice en milieu autochtone ont aussi recommandé le recours à diverses mesures préventives (programmes de lutte à la criminalité et investissements sociaux), mesures de rechange et programmes de justice réparatrice, les jugeant plus appropriés afin de répondre aux problèmes sociaux des peuples autochtones. Or, ces mesures se sont heurtées à de nombreux obstacles : position marginale dans un système de justice axé principalement sur la punition et la rétribution, financement insuffisant, manque de formation des acteurs judiciaires et des intervenants, etc.

Au Canada, les programmes de mesures de rechange sont encadrés par le droit criminel fédéral (art. 716, 717-717.4 et 718 e) et f) du Code criminel et *Loi sur le système de justice pénale pour adolescents* (LSJPA) par le biais du système de sanctions extrajudiciaires), mais administrés par les provinces qui y consacrent des ressources fort limitées. Une recension effectuée en 2016 (Denis-Boileau et al., inédit) démontre que les principaux critères d'admissibilité aux programmes tant chez les jeunes que chez les adultes sont l'existence de preuves suffisantes pour fonder une accusation en droit, la gravité objective de l'infraction (les PMR ne concernent généralement que les infractions mineures), l'exigence de tenir compte de l'intérêt de la société et des victimes avant d'y avoir recours, la reconnaissance par le contrevenant de sa responsabilité *avant* de s'engager dans le processus et le consentement du contrevenant. Ces caractéristiques et conditions limitent la capacité d'intervention des acteurs du système judiciaire.

Dans le but de pallier à ces problèmes, le programme de mesures de rechange pour adultes en milieu autochtone adopté en 2001 par le gouvernement du Québec a été révisé en 2015 à la suite de pressions exercées par les représentants autochtones pour y inclure notamment deux infractions, soit la violence conjugale et les entrées par effraction (le programme antérieur ne visait que les infractions punissables par voie sommaire et les infractions pouvant être poursuivies par mise en accusation et punissables d'un emprisonnement de cinq ans et moins, à l'exclusion de certaines infractions, comme certaines infractions d'ordre sexuel). Le programme révisé n'est pas un programme de non-judiciarisation ou de déjudiciarisation à proprement parler, mais il consiste plutôt en la suspension de procédures judiciaires entamées (le PMR ne peut être mis en place qu'après le dépôt d'une dénonciation) afin de permettre au Comité de justice constitué au sein d'une communauté autochtone de suggérer des mesures qui tiennent compte des besoins de la société, de l'accusé et de la victime. Il revient ensuite au procureur de les accepter. La mise en œuvre de ces programmes requiert la signature d'un protocole d'entente entre les représentants du comité de justice autochtone ou les autorités politiques autochtones et le DPCP. En ce sens, le PMR demeure sous la supervision de l'État. Par contre, il pourrait permettre aux communautés autochtones de mettre en œuvre les principes

traditionnels de résolution des conflits propres à leurs cultures juridiques au sein de leurs comités de justice. Les mesures peuvent comprendre l'accomplissement de travaux communautaires, la médiation, le dédommagement et la participation à une thérapie.

Ce programme révisé est toutefois susceptible de se butter à un certain nombre d'obstacles prévisibles liés au fonctionnement des comités de justice au sein des communautés. En 2005, Jaccoud a évalué trois comités de justice mis en place dans trois nations autochtones distinctes (Whampagoosti, Kuujjuarapik et Kahnawake). En dépit de certaines différences, les points communs suivants ont été identifiés : manque de ressources et problèmes d'infrastructures (absence de local et d'ordinateur), manque de formation et roulement de personnel, manque de reconnaissance au sein de la communauté et de collaboration avec les autres partenaires sociaux, lourdeur administrative imposée par le Ministère de la Justice notamment liée à la reddition de comptes (Jaccoud, 2005a, b, c) (voir aussi Stuart, 1997 et Commission canadienne des droits de la personne, 2007, pour les problèmes liés à l'administration de la justice communautaire). Sur le plan des ressources, mentionnons à titre d'exemple qu'en 2015, le financement octroyé aux comités de justice du Nunavik était de 382 900\$ pour 10 comités de justice, ce qui représentait 38 290\$ par comité de justice pour louer un local, payer les tarifs substantiels d'Internet dans le Grand Nord en plus de payer un salaire aux membres du comité (St-Louis, 2015).

En outre, plusieurs auteurs mettent en garde contre le risque réel que les mesures dites alternatives n'en soient pas véritablement pointant vers l'incapacité du système pénal de penser la réaction sociale en dehors de l'enfermement (Andriessen, 1984), ou encore que les alternatives ne soient que des compléments et non des substituts aux peines carcérales permettant d'étendre l'emprise du système pénal (Cohen, 1985 parlant de « d'extension du filet pénal »). La courte histoire de la peine d'emprisonnement avec sursis voire de la probation comme peines alternatives à l'emprisonnement en droit canadien démontre bien comment des mesures de rechange peuvent ne pas avoir toute la portée réparatrice souhaitée (Sylvestre, 2016).

D'autres sont d'avis que les initiatives étatiques mises en œuvre en milieu autochtone n'échappent pas au cadre colonial et occidental et contribuent à accroître la marginalisation des conceptions autochtones de la justice. Ces auteurs militent en faveur d'une autochtonisation des mécanismes de résolution des conflits afin de mettre l'accent sur la transformation des conflits visant la guérison et la restauration des liens sociaux (Walker, 2004).

Par contraste, le programme de guérison holistique de la Première Nation de Hollow Water en Alberta apparaît comme un modèle à suivre. Les cercles de guérison sont des « processus de changement dans lesquels les communautés doivent s'engager pour retrouver un équilibre brisé par plusieurs siècles de colonisation » (Jaccoud, 1999). Le processus de guérison débute chez l'individu, mais s'étend ensuite à sa famille et à la communauté (Krawl, 1994). Le cercle reflète la conception autochtone (dans ce cas-ci, ojibway) de l'univers et de la guérison et il consiste en un processus qui peut s'échelonner sur une très longue période de temps et qui vise la restauration des liens sociaux et l'équilibre (Couture et al., 2001). En 2001, Couture et son

équipe ont effectué une évaluation de la rentabilité de ce premier programme de guérison holistique structuré au Canada pour le Solliciteur général du Canada. À l'époque, le cercle était en place depuis une dizaine d'années et avait été utilisé principalement pour régler des problèmes d'agressions sexuelles, mais également d'autres types d'infractions dont des introductions par effraction et des meurtres. Selon Couture et al., 107 agresseurs y avaient alors participé ainsi que de 400 à 500 victimes. En s'appuyant sur une démarche de recherche participative, l'équipe d'évaluation conclut que le cercle a été grandement bénéfique à la communauté et qu'il a permis à l'État provincial (de l'Alberta) et fédéral de faire des économies substantielles. Ainsi, le programme avait coûté 240 000\$ par année pendant 10 ans, soit 2.4 millions alors que le système de justice pénale aurait généré des coûts se situant entre 6 et 16 millions de dollars pour la même période. Les chercheurs et les membres de cette Première Nation ont constaté de nombreux bienfaits liés à la présence du cercle, y compris une meilleure santé holistique des enfants, une augmentation de la persévérance scolaire et la réussite des études, une amélioration des compétences parentales, une diminution de la violence, l'amélioration des services communautaires et des services de santé et une plus grande responsabilisation de la communauté à l'égard des problèmes (Couture et al., 2001).

### *3.3 Absence de correspondance culturelle entre les conceptions de la justice étatique et autochtones et désir de gouvernance autochtone*

Les juristes, criminologues et anthropologues du droit ont tous reconnu l'existence d'un décalage important entre les conceptions de la justice et les traditions juridiques autochtones (qui sont multiples, différant selon les nations) et occidentale. Ces propos ont été relayés à maintes reprises par les Commissions d'enquête et autres rapports gouvernementaux (voir tableau 2.2). Si les acteurs judiciaires sont parfois d'avis qu'il existe des différences culturelles entre les Autochtones et les Allochtones, ils ne connaissent que très peu de choses sur les traditions juridiques autochtones. En effet, l'existence même d'un pluralisme juridique au sein de l'État canadien et québécois est souvent remis en question même s'il a fait l'objet de reconnaissance par la Cour suprême du Canada et les organismes internationaux (Denis-Boileau et Sylvestre, 2016). Or, l'incompréhension et le déni de reconnaissance de ces traditions juridiques sont en soi des facteurs historiques et systémiques (au sens de l'arrêt Gladue) contribuant à la discrimination systémique envers les Autochtones (Commission Manitoba, 1991; Denis-Boileau et Sylvestre, 2016, ref. à Borrows).

Sans tomber dans la généralisation et l'essentialisation et en sachant qu'il existe de nombreuses variations, mentionnons que les systèmes de justice autochtone se distinguent du système étatique tant au niveau des objectifs poursuivis et des valeurs qu'ils promeuvent (punition, isolement et dans une moindre mesure réhabilitation vs. guérison individuelle et communautaire, restauration des liens sociaux et de l'équilibre, transformation des problèmes et protection) que des principes (responsabilité individuelle, droits fondamentaux, égalité formelle vs. responsabilisation envers les autres personnes et la nature, écoute, non-jugement, non-ingérence), des acteurs impliqués (accusé, victime, poursuivant et juge neutre et impartial vs. agresseur, victime, famille, communauté, aînés et sages connaissant bien les parties (et donc

intéressés), territoire et nature) et des processus mis en place (hiérarchiques, adjudicatifs, adversaires et accusatoires, linéaires et compartimentés vs. égalitaires, consensuels, volontaires, circulaires et holistiques) (Commission Manitoba, 1991; Commission royale, 1996, Commission du droit, 2006; Walker, 2004). Ainsi, « [l']approche utilisée par les Autochtones ne se situe pas simplement à la périphérie du système de justice non autochtone, elle sort totalement du cadre de celui-ci. » (Commission royale, 1996) Les méthodes du système étatique sont incompatibles avec les cultures et méthodes autochtones et les forums choisis sont inappropriés (Commission Manitoba, 1991).

Ces différences majeures créent des blocages dans l'administration de la justice. Par exemple, puisqu'il est nécessaire dans certains systèmes juridiques autochtones de reconnaître sa responsabilité, les membres de ces nations auront tendance à plaider coupables même s'ils détiennent une défense (Commission royale, 1996). C'est notamment le cas chez les Inuit (Jetté, 1990). Les Inuit sont également en désaccord avec certaines tactiques jugées malhonnêtes, comme celle du repentir, alors que leurs préoccupations sont à l'égard de leur famille et que leur intervention est centrée sur la nécessité de rétablir la paix sociale :

« Badcock fait observer en outre que lorsqu'un autochtone est accusé d'un crime, il en accepte la responsabilité, reconnaît sa culpabilité et s'attend à ce que le processus se termine ainsi. En disant la vérité, son intention est de préserver la collectivité du déshonneur ou de la discorde. Il veut de cette manière rétablir la paix et l'équilibre social afin d'assurer le bien-être de la collectivité, qui est une valeur fondamentale. Le premier souci des autochtones n'est pas de savoir qui est coupable et qui est innocent, mais plutôt de rétablir l'harmonie, de mettre fin à un comportement inacceptable et de prévenir la répétition des actes reprochés. Le comportement individuel peut résoudre toute situation et le délinquant assume ses responsabilités en tant que membre de la collectivité.

Mais dans notre système judiciaire, fondé sur le principe de la présomption d'innocence et sur une relation contradictoire entre l'État et le délinquant, ce dernier est censé nier sa culpabilité et utiliser ce procédé afin de présenter son argumentation à la cour. Or, cette mise en scène est étrangère au contexte culturel des Inuit. » (Jetté, 1990 : 8)

La pratique de la négociation du plaidoyer de culpabilité apparaît aussi étrangère à plusieurs, à l'opposé des cultures autochtones qui vont privilégier les discussions ouvertes et non pas un système accusatoire avec des négociations entre deux avocats qui représentent les intérêts des principaux concernés (Commission Manitoba, 1991).

Ces différentes conceptions ne constituent cependant pas seulement une barrière de nature culturelle; elles influent sur l'efficacité des sanctions et des mesures prises par le système judiciaire (*R. c. Ipeelee*, 2012). C'est ainsi par exemple que les peines imposées n'ont généralement pas d'effet dissuasif sur les contrevenants autochtones (Commission Manitoba, 1991).

Finalement, l'existence de conceptions distinctes et le déni de reconnaissance dont elles ont généralement fait l'objet affectent directement la légitimité du système de justice étatique. De fait, il est essentiel qu'il y ait correspondance culturelle pour qu'il y ait allégeance, respect, acceptabilité et légitimité des systèmes (Commission du droit du Canada, 2006). « Les lois qui sont basées sur les traditions et les principes mêmes d'une collectivité seront plus pertinentes et significatives pour ses membres et pourront donc renforcer la primauté du droit dans la collectivité. » (Commission du droit du Canada, 2006 : 10)

Pour certains cependant, il ne sera pas suffisant d'adapter le système de justice pour viser une meilleure correspondance culturelle. Pour Ovide Mercredi notamment, il faut remettre en question l'impérialisme culturel consistant en « un groupe distinct de personnes [qui] prend une décision pour l'ensemble. [...] L'expérience nous apprend que, même si vous rendez votre système plus représentatif, vous continuerez d'imposer vos lois, de les faire appliquer par vos forces de police, de les faire interpréter par vos tribunaux et d'emprisonner ceux qui y contreviennent dans vos établissements. Votre système ne parlerait pas notre langue. Nous n'y retrouverions pas nos lois. Nos traditions, nos coutumes, nos valeurs seraient sans effet à l'intérieur de ce système. Voilà ce que j'entends par impérialisme culturel. [...] À mon avis, nous devons nous libérer de ce carcan impérialiste, si cela est possible, et trouver des solutions de rechange au système actuel [...]. » (p. 13)

À cet égard, les Autochtones n'ont jamais cessé de revendiquer la possibilité de créer leurs propres systèmes de justice leur permettant de mettre en valeur leurs coutumes, traditions et croyances (Commission de réforme du droit du Canada, 1991).

Selon plusieurs études, la première étape consiste donc à reconnaître et respecter les cultures, les valeurs et les lois autochtones qui continuent encore d'exister aujourd'hui (Commission Manitoba, 1991; Commission du droit du Canada, 2006). Des recherches suggèrent notamment « que les peuples autochtones seraient plus enclins à participer aux institutions canadiennes si leurs valeurs, leurs connaissances et leurs traditions juridiques faisaient partie de la toile juridique canadienne. Cette participation augmenterait la visibilité des idées, des cultures et des valeurs des peuples autochtones dans les institutions du Canada. » (Commission du droit du Canada, 2006 : 32)

Mais, il est aussi nécessaire d'investir dans la revitalisation et le développement des traditions juridiques autochtones puisqu'en raison des politiques coloniales et notamment de la fréquentation obligatoire des pensionnats, il y a aussi d'importantes ruptures dans la transmission de celles-ci (notamment liées à la perte de la langue et de la culture) (Commission du droit du Canada, 2006; CVR, 2015). Plusieurs communautés autochtones au Québec et au Canada se sont d'ailleurs engagées dans un tel processus de revitalisation appuyées par des chercheurs et des partenaires communautaires : voir par exemple le site web à l'Université Victoria : <http://www.uvic.ca/law/about/indigenous/indigenoulawresearchunit> et le projet Legitimus à l'Université d'Ottawa : [www.legitimus.ca](http://www.legitimus.ca) (voir aussi Napoleon and Friedland, 2014 ; 2016 ; Sylvestre et al., 2017 ; Qiluqi Koperqualuk, 2015).

Il s'agit même d'une obligation juridique découlant à la fois du statut distinct des Autochtones au Canada en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, de la reconnaissance du droit à l'égalité substantielle (qui implique une inégalité de traitement) que des obligations internationales auxquelles ont adhéré le Canada et certaines villes québécoises, dont Montréal et Val d'Or (Enquête nationale, 2017; Commission du droit du Canada, 2006). Respecter les principes d'autodétermination et de souveraineté permettrait aux différentes communautés autochtones d'adopter un système de justice respectueux de leurs traditions et valeurs (Commission de réforme du droit du Canada, 1991). En outre, et « chose plus importante encore, le fait de rendre aux collectivités le pouvoir de veiller à l'ordre social peut contribuer à renverser le processus de colonisation qui est à l'origine des problèmes que l'appareil judiciaire pose pour les autochtones. Cette responsabilisation devrait déboucher sur une criminalité moindre et sur un recours moins grand à la justice, blanche ou autochtone ». (Commission de réforme du droit du Canada, 1991 : 97)

### *3.4 Les besoins des communautés et des femmes autochtones en particulier*

Le système de justice pénale vise à protéger les victimes et les communautés. C'est notamment le cas en ce qui concerne la violence et les crimes contre la personne. Au Québec en particulier, la violence conjugale et familiale fait l'objet d'une judiciarisation systématique puisque les directives, politiques et orientations du Ministre de la justice et du Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP), fondées sur une « politique de tolérance zéro » en matière de violence conjugale et familiale sont applicables<sup>3</sup>.

Or, cette politique n'a pas eu pour effet de réduire la violence dans les communautés et de protéger les femmes autochtones. La police ne prend pas au sérieux leurs appels à l'aide et ne respecte pas leurs droits : « The victimization of Aboriginal women has not only been manifested in their abuse, but also in the manner in which Aboriginal female victims are treated. Women victims often suffer unsympathetic treatment from those who should be there to help them. » (Commission Manitoba, 1991: 8, chapitre 13)

Les femmes autochtones ne se sentent pas davantage protégées par le système de justice qui ne répond pas à leurs besoins. Les réponses offertes sont trop souvent temporaires et mettent leur famille à risque. À titre d'exemple, lorsqu'une personne est relâchée dans la collectivité dans une ordonnance de mise en liberté, dans le cadre d'une ordonnance de probation ou à la fin d'une période d'incarcération, les contacts sont presque inévitables avec les victimes, en raison de la taille des communautés et de la proximité des membres. Dans certains cas, on doit déplacer la victime et sa famille dans une autre ville, celles-ci se retrouvant alors seules et sans soutien.

---

<sup>3</sup> *Orientations et mesures du Ministre de la justice en matières d'affaires criminelles et pénales*, R.Q. ch. M-19, r. 0.1 ; Directeur des poursuites criminelles et pénales, *Le traitement non judiciaire de certaines infractions criminelles commises par des adultes*, NOJ-1, révisée le 21 août 2009; Protocole d'entente entre les Comités de justice communautaire et le directeur des poursuites criminelles et pénales, voir article 4.3 qui exclut de l'application d'un programme de mesure de rechange toute infraction commise dans un contexte de relation conjugale ou de fréquentation amoureuse et voir les directives du DPCP aux policiers (Guide de pratiques policières, section 2.2.13 : Violence familiale)

Les délais peuvent aussi avoir des conséquences négatives et provoquer des traumatismes chez les victimes qui doivent cohabiter avec les accusés en attendant le procès (Jetté, 1990). De plus, si les femmes autochtones souhaitent mettre fin à la violence, elles cherchent souvent plutôt à régler le problème par la responsabilisation et le traitement des agresseurs que par la dénonciation et la punition (Commission Manitoba, 1991).

Malgré de nombreuses recommandations et appels à l'action, les problèmes spécifiques des femmes autochtones ne sont toujours pas pris en charge de manière sérieuse et concrète (FAQ, 2001).



## CONCLUSION ET PISTES DE SOLUTION

La nature des problèmes concernant les relations entre les Autochtones et les services de justice est connue et ce, depuis déjà plusieurs décennies, comme en témoignent les nombreuses commissions d'enquête et études gouvernementales sur le sujet. Les problèmes liés à la surreprésentation des personnes autochtones dans le système de justice, la discrimination systémique, les limites de mise en œuvre de la politique d'accommodement (sur le plan de la formation, des barrières à l'accessibilité, de l'absence ou de l'insuffisance de mesures de rechange et de l'incapacité de tenir compte des réalités culturelles et systémiques propres aux Autochtones à toutes les étapes de la procédure judiciaire) ont été maintes fois dénoncés.

L'inadéquation entre les objectifs et les pratiques du système de justice étatique, d'une part et les besoins et les aspirations des communautés autochtones, d'autre part, semble aussi faire l'objet d'un grand consensus dans la littérature. Dans sa proposition de reconstruction de la régulation sociale au Nunavik, Jaccoud (2011) formule les constats suivants qui résument bien l'impasse dans laquelle le système de justice semble plongé :

- « 1. La criminalité / violence dans les communautés inuit résulte notamment de problématiques psychosociales (dont la dépendance aux drogues et à l'alcool); selon le KRPF, environ 70% des infractions sont commises sous l'influence de ces substances;
  2. La violence domestique / familiale est l'une des formes de violence la plus présente au Nunavik;
  3. Le système de justice (services policiers, tribunaux, services correctionnels) n'est pas conçu pour résoudre ces problématiques; il sanctionne et punit les personnes jugées coupables d'un crime et tente de dissuader les contrevenants et la société par la peine; les programmes d'aide (traitement, réhabilitation) ne sont offerts qu'en détention fédérale (sentence de plus de 2 ans) et ont des effets limités;
  4. Le système de justice n'apporte que très peu de soutien aux personnes victimes. Il est essentiellement orienté vers la prise en charge des contrevenants;
  5. La peine / sanction n'a pas d'effet dissuasif sur une personne aux prises avec des problèmes d'alcoolisme, de toxicomanie;
  6. Les initiatives introduites au Nunavik (tribunal itinérant, KRPF, Cavac, comités de justice, services judiciaires permanents à Kuujjuaq, etc.) n'ont pas permis de réduire la criminalité et la violence dans les communautés. »
- (p. 1)

Pour remédier à la situation, les commissions d'enquête qui se sont penchées sur ces questions ont formulé de nombreuses recommandations, tant générales que spécifiques, au Québec, comme dans le reste du Canada, et celles-ci sont pour la plupart restées lettre morte.

Si certains sont d'avis que les efforts doivent d'abord être consacrés au renforcement de la politique d'accommodement et à l'adaptabilité du système de justice étatique, d'autres sont plutôt d'avis que cette ingérence étatique continue d'avoir des effets dévastateurs dans les communautés autochtones et en milieu urbain et pointent plutôt vers la déjudiciarisation des problèmes sociaux, le recours à des mesures de rechange proprement autochtones, le transfert de pouvoirs et la promotion de l'autonomie et de la gouvernance autochtone.

En se basant sur plus de 25 ans de recherche en milieu autochtone, Jaccoud (2011) propose plutôt la restructuration de la régulation sociale au Nunavik constituée de structures propres aux Inuit et basée sur les principes traditionnels de la résolution des conflits au Nunavik.

## BIBLIOGRAPHIE

### Lois

- Code criminel du Canada*, L.R.C., c C-46  
*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, c 3  
*Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques*, L.R.Q., c A-14  
*Loi sur le directeur des poursuites criminelles et pénales*, L.R.Q., c D-9.1.1  
*Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c 19  
*Loi sur les compétences municipales*, L.R.Q., c 47.1  
*Loi sur les cours municipales*, L.R.Q., c 72.01  
*Loi sur les indiens*, L.R.C., 1985, c I-5  
*Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., c T-16

### Jurisprudence

- R. c. Gladue*, 1999 RCS 688  
*R. c. Ipeelee*, (2012) CSC 13  
*R c. Ittoshat*, 1970, 10 C.R.N.S. 385  
*R v Knockwood*, 2012 ONSC 2238  
*R. c. Williams*, (1998) 1 R.C.S. 1128  
*Reference as to whether « Indians » includes in 91(24) of the B.N.A. Act includes Eskimos inhabitants of the Province of Quebec*, 1939 SCR 104

### Littérature

- Anaya, J. (2015). The situation of Indigenous People in Canada, A report of the United Nations Special Rapporteur on the Rights of Indigenous People in Canada. *Arizona Journal of International and Comparative Law* 32(1) : 143-168
- Andriessen, M. (1984). Les alternatives au droit pénal : pour et contre. *Déviance et Société* 8(2) : 217-228
- Aubert, L. et Jaccoud, M. (2009). Genèse et développement des polices autochtones au Québec : sur la voie de l'autodétermination. *Criminologie*, 42(2), 101-119. doi:10.7202/038601ar
- Barreau du Québec. (2014). *La justice dans le Nord : Rapport sur les missions du Barreau du Québec auprès des communautés autochtones du Grand Nord québécois*. Montréal : Maison du Barreau. Repéré à <http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2015/20150123-rapport-nord.pdf>
- Beattie, K., A. Solecki et K.E. Morton Bourgon, (2013). *Les caractéristiques de la détention et de la mise en liberté par la police et par le tribunal : Données tirées de l'étude sur l'efficacité du système de justice*, Ministère de la Justice du Canada – Département de la recherche et de la statistique
- Bellot, C. et Sylvestre, M.-E. (2016). *La judiciarisation de l'itinérance à Val d'Or*, rapport de recherche : <https://profilages.info/2016/12/09/rapport-judiciarisation-itinerance-val-d-or/>
- Binney, G. (1931). *The Eskimo Book of Knowledge*, Compagnie de la Baie d'Hudson
- Brassard, R., Felices, M. et Jaccoud, M. (2000). La justice et les minorités : bilan des travaux sur les Autochtones et les minorités ethniques. Dans *Traité de criminologie empirique* (3e éd., p. 647-675). Montréal : Presses de l'Université de Montréal. Repéré à

- <http://www.deslibris.ca/ID/406461>
- Bonesteel, S. (2006). *Les relations du Canada avec les Inuit : Histoire de l'élaboration des politiques et des programmes*.
- Borrows, J. (2005). Indigenous Legal Traditions, *Washington University Journal of Law & Policy*, vol 19 : 167-223
- Bousquet, M.-P. (2012). Êtres libres ou sauvages à civiliser? L'éducation des jeunes amérindiens dans les pensionnats indiens au Québec, des années 60 à 70, *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »*, vol 14 : 162-192
- Canada. (1969). *La politique indienne du gouvernement du Canada*. Ottawa : Gouvernement du Canada.
- Canada. (2017). *Statistiques sur les services correctionnels pour adultes au Canada, 2015-2016*. Ottawa : Statistique Canada. Repéré à <https://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2017001/article/14700-fra.htm>
- Canada. (2017). *Tendances de l'utilisation de la détention provisoire au Canada. 2004-2005 à 2014-2015*. Ottawa : Statistique Canada. Repéré à <https://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2017001/article/14691-fra.htm>
- Canada. Commission du droit. (2006). *La justice en soi : les traditions juridiques autochtones : document de discussion*. Par John Borrows. Ottawa : Gouvernement du Canada. Repéré à <http://dalspace.library.dal.ca:8080/bitstream/handle/10222/10229/ILT%20Discussion%20Paper%20FR.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Canada. Commission royale sur les peuples autochtones. (1996). *Par-delà les divisions culturelles: un rapport sur les autochtones et la justice pénale au Canada*. Ottawa : La Commission.
- Canada. Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées. (2017). *Rapport provisoire. Nos femmes et nos filles sont sacrées*. Ottawa : Gouvernement du Canada. Repéré à <http://www.mmiwg-ffada.ca/files/interim-report-french-final.pdf>
- Canada. Ministère des Affaires Autochtones et du Nord. Affaires autochtones et du Nord : Pensionnats indiens reconnus : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100015606/1100100015611>
- Canada. Ministère de la Justice. (1991). *Initiative relative à la Justice applicable aux Autochtones*.
- Canada. Ministère de la Justice. (1996). *Stratégie nationale de la justice appliquée aux Autochtones*. Ottawa : Gouvernement du Canada.
- Canada. Ministère de la Justice. (2013). *Programme d'assistance parajudiciaire aux autochtones : évaluation. Gouvernement du Canada*. Repéré à [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2013/jus/J2-386-2013-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2013/jus/J2-386-2013-fra.pdf)
- Canada. Ministère de la Justice. (2015). *La stratégie de la justice applicable aux autochtones. Gouvernement du Canada*. Repéré à [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2015/jus/J2-411-2015-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2015/jus/J2-411-2015-fra.pdf)
- Canada. Ministère de la Justice. (2016). *Évaluation de la Stratégie en matière de justice applicable aux autochtones*. Ottawa : Gouvernement du Canada. Repéré à [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2017/jus/J2-435-2016-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2017/jus/J2-435-2016-fra.pdf)
- Chartrand, L. et McKay, C. (2006, janvier). *Revue de la recherche sur la victimisation criminelle et les membres des Premières nations, les Métis et les Inuits, 1990 à 2001*. Justice Canada. Repéré à [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2010/justice/J4-10-2006-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2010/justice/J4-10-2006-fra.pdf)
- Clairmont, D. (1992). Book review: Justice for the Cree: Final Report. *Canadian Journal of Criminology* (juillet-octobre) 542-546
- Cohen, Stanley, (1985). *Visions of Social Control: crime, punishment and classification*,

- Cambridge : Polity Press.
- Commission canadienne des droits de la personne. (2007). Règlement extrajudiciaire des différends dans les contextes autochtones (rédigé par Wenoma Victor)
- Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL). (2013). Racisme et discrimination envers les Premières Nations. Portrait sommaire et recommandations. Mémoire déposé au Secrétariat aux affaires autochtones.
- Commission de réforme du droit du Canada. (1991). *Rapport sur les peuples autochtones et la justice pénale: égalité, respect et justice à l'horizon*. Ottawa : La Commission.
- Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015). *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir: sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada*. Montreal : La Commission. Repéré à <http://lib.myilibrary.com?id=839183>
- Corinne. Mount Pleasant-Jetté. (1990). *Étude sur l'administration de la justice appliquée aux Inuit du Nord du Québec*. Ottawa : Solliciteur général Canada, Secrétariat du Ministère.
- Coutu, J.-C. (1995). *La justice pour et par les Autochtones: rapport et recommandations du Comité de consultation sur l'administration de la justice en milieu autochtone*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Couture, J., Parker, T., Couture, R., et Laboucane, P. (2001). *Une analyse de rentabilité du processus holistique de guérison de la Première Nation de Hollow Water*, Native Counselling Services of Alberta
- Denis-Boileau, M.-A. et Sylvestre, M.-E. (2016). Ipeelee et le devoir de résistance, *Revue canadienne de droit pénal*, 21: 73-122
- Doob, A. N. et Sprott, J. B. (2007). The Sentencing of Aboriginal and Non-Aboriginal Youth: Understanding Local Variation. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 49(1), 109-123. doi:10.3138/L374-610Q-355J-NG25
- Femmes autochtones du Québec (FAQ). (2001). Discrimination des femmes autochtones. Mémoire.
- Fenton, W. (1998) *The Great Law and the Longhouse: A Political History of the Iroquois Confederation*, University of Oklahoma Press
- Finkler, H. (1980). *Les Inuit et l'administration de la justice: le cas de Frobisher Bay*, Hurtubise, HMH
- Friedland, H. (2013). Ghost Dancing with Colonialism, *BC Studies*, Issue 178, p. 157
- Galarneau, M., Québec. Ministère de la Justice, Québec. Directeur des poursuites criminelles et pénales et Québec. Secrétariat aux affaires autochtones. (2008). *La justice en milieu autochtone, vers une plus grande synergie: rapport groupe de travail*. Québec : Cour du Québec. Repéré à [https://www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user\\_upload/contenu/documents/Fr\\_francais\\_/centredoc/rapports/systeme-judiciaire/autoch08.pdf](https://www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr_francais_/centredoc/rapports/systeme-judiciaire/autoch08.pdf)
- IRIS. (2018). Portrait des inégalités socioéconomiques touchant les Autochtones au Québec (par Julie Posca) : <https://iris-recherche.qc.ca/publications/inegalites-autochtones>
- Jaccoud, M. (1995a). *Justice blanche au Nunavik*, Éditions du Méridien
- Jaccoud, M. (1995). L'histoire de l'imposition du système de justice pénale au Nunavik (Nouveau-Québec), *Journal of Human Justice*, vol 6(2) 105-130
- Jaccoud, M. (1996). Le droit, l'exclusion et les autochtones, *Revue canadienne droit et société*, vol. 11(2), p. 217-234
- Jaccoud, M., (1999). Les cercles de guérison et cercles de sentences autochtones au Canada, *Criminologie* 32(1) : 79-105
- Jaccoud, M. (2002). La justice pénale et les Autochtones: d'une justice imposée au transfert de pouvoirs. *La Revue Canadienne Droit et Société*, 17(2), 107-121. doi:10.1017/S0829320100007262

- Jaccoud, M. (2003). Justice réparatrice et médiation pénale : convergences ou divergences
- Jaccoud, M. (2005a). Evaluation report: Kuujjuarapik justice committee. Report submitted to the Minister of Justice of Quebec and Canada. Médiation sans frontière inc.
- Jaccoud, M. (2005b). Evaluation report: restorative justice program of Kahnawake. Report submitted to the Minister of Justice of Quebec and Canada. Médiation sans frontière inc.
- Jaccoud, M. (2005c). Evaluation report: Whapmagoostui justice committee. Report submitted to the Minister of Justice of Quebec and Canada. Médiation sans frontière inc.
- Jaccoud, M. (2008). *La place et la portée des services parajudiciaires autochtones du Québec selon les juges, les procureurs de la Couronne et les avocats de la défense*. Rapport soumis aux ministères de la Justice du Canada et du Québec. Médiation sans frontière inc.
- Jaccoud, M. (2010a, février). *Les services judiciaires permanents de Kuujjuaq : perspective des acteurs judiciaires*. Rapport soumis au groupe de travail sur la justice au Nunavik et au Ministère de la justice. Médiation sans frontière inc.
- Jaccoud, M. (2010). *Analyse descriptive et comparative des caractéristiques des personnes, des causes et des décisions prises par le tribunal itinérant au Nunavik entre 2002 et 2008*. Rapport soumis au groupe de travail sur la justice au Nunavik. Médiation sans frontière inc.
- Jaccoud, M. (2011). *Plan de communication. Projet de reconstruction de la régulation sociale au Nunavik*. Document de réflexion soumis au groupe de travail sur la justice au Nunavik.
- Jaccoud, M. (2013). *Projet de tribunal spécialisé au Nunavik*. Document de réflexion soumis au bureau des affaires autochtones du Ministère de la justice du Québec. Médiation sans frontière inc.
- Jaccoud, M. (2014). Peuples autochtones et pratiques d'accommodements en matière de justice pénale au Canada et au Québec. *Archives de politique criminelle*, (36), 227-239.
- Jaccoud, M., Sylvestre, M.E., Coocoo, C., Fournier, A., Denis-Boileau, M.-A., Leduc, M.-C., (2018 – à paraître) « Le pluralisme juridique en milieu atikamekw nehirowisiw dans le secteur pénal et la protection de la jeunesse » *Revue générale de droit*
- Krawl, M. (1994). *Comprendre le rôle de la guérison*, Ottawa, Groupe de la politique correctionnelle autochtone, Ottawa Solliciteur général et ministère des Approvisionnement et Services.
- Laing, A. (1967). *Indians and the Law*. Canadian Correctional Association. Ottawa, Queen's Printer.
- Magrinelli, M. et April, S. (2013). *Les pratiques provinciales et territoriales liées à l'arrêt Gladue*. Canada. Ministère de la Justice. Repéré à [http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/ajc-ccs/rr12\\_11/rr12\\_11.pdf](http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/ajc-ccs/rr12_11/rr12_11.pdf)
- Malakieh, J., (2018), *Statistiques sur les services correctionnels pour les adultes et les jeunes au Canada, 2016-2017*, 19 juin
- Manitoba. Public Inquiry into the Administration of Justice and Aboriginal People. (1991). *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba*. Winnipeg, Man. : Public Inquiry into the Administration of Justice and Aboriginal People. (Commission Manitoba)
- Manitoba (1999). *Aboriginal Justice Implementation Commission* – (Paul Chartrand and Wendy Whitecloud)
- Maurutto, P. et Hannah-Moffat, K. (2016). Aboriginal Knowledges in Specialized Courts: Emerging Practices in Gladue Courts. *Canadian Journal of Law and Society*, 31(3), 451-471.
- Miller et Marshall. (2017). Encyclopédie canadienne : <https://www.encyclopediecanadienne.ca/fr/article/pensionnats/>

- Ministère de la Justice du Québec. (2015). *Programme de mesures de rechange pour adultes en milieu autochtone*.
- Morse, B. (1976). Native People and Legal Services in Canada, *Revue de droit de McGill*, vol. 22
- Moss, W. et Gardner-O’Toole, E., (1987). Aboriginal People: History of Discriminatory Laws : <http://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp175-e.htm>
- Moyer, S. et M. Basic, (2004). *La détention avant procès sous le régime de la Loi sur les jeunes contrevenants : une étude des tribunaux en milieu urbain*, Ministère de la Justice du Canada.
- Napoleon, V. et Friedland, H., (2014). “Indigenous Legal Traditions: Roots to Renaissance”, in M. Dubber et T. Homle, *The Oxford Handbook of Criminal Law*
- Napoleon, V. et Friedland, H., (2016). An Inside Job: Engaging with Indigenous Legal Traditions through Stories, *McGill Law Journal* 61(4): 725
- Nouvelle-Écosse. Royal Commission on the Donald Marshall, J. (1989). *Royal Commission on the Donald Marshall, Jr., prosecution: findings and recommendations*. Halifax : The Commission.
- Ottawa, G. (2010). *Les pensionnats indiens au Québec – un double regard*, Québec : Éditions Cornac.
- Protecteur du citoyen. (2016). *Les conditions de détention, l’administration de la justice et la prévention de la criminalité au Nunavik* (Rapport spécial) (p. 101). Québec : Assemblée nationale du Québec. Repéré à [https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports\\_speciaux/2016-02-18\\_conditions-de-detention-Nunavik.pdf](https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/2016-02-18_conditions-de-detention-Nunavik.pdf)
- Québec. (1976). *La Convention de la Baie-James et du Nord du Québec*. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- Québec. (1978). *La Convention du Nord-Est québécois*. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- Québec. (2002). *Entente concernant une nouvelle relation entre le Gouvernement du Québec et les Cris du Québec*. Québec : Secrétariat aux affaires autochtones. Québec : Grand conseil des cris : Administration régionale crie. Repéré à [https://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations\\_autochtones/ententes/cris/entente\\_cris\\_20020207.pdf](https://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/cris/entente_cris_20020207.pdf)
- Québec. (2002). *Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik entre la Société Makivik et le Gouvernement du Québec*. Québec : Secrétariat aux affaires autochtones Québec. Repéré à : [https://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations\\_autochtones/ententes/inuits/version-consolidee-2008.pdf](https://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/inuits/version-consolidee-2008.pdf)
- Québec. (2004). *Entente entre les gouvernements du Québec et du Canada et quatre communautés innues (Betsiamites, Essipit, Mashteuiatsh et Nutashkuan)*. Québec : Secrétariat aux affaires autochtones Québec. Repéré à : [https://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations\\_autochtones/ententes/innus/EntentePrincipeInnus.pdf](https://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/innus/EntentePrincipeInnus.pdf) (Entente Premières nations)
- Québec. Comité d’étude sur l’administration de la justice dans le Nord québécois. (1973). *La justice au-delà du 50e parallèle*. Québec : Ministère de la justice.
- Québec. Ministère de la justice. (1989). *Plan d’intervention pour le développement des services judiciaires en milieu autochtone sur l’ensemble du territoire du Québec*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Québec. Ministère de la justice. (1993). *La justice : une responsabilité à partager. Actes du Sommet de la justice tenu à Québec du 17 au 21 février 1992*. Ste-Foy : Ministère de la justice.
- Québec. Ministère de la justice. (2017). *Commission d’enquête sur les relations entre les Autochtones et services publics au Québec. Écoute, Réconciliation et Progrès. Présentation du ministère de la Justice*. Repéré à

- [https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers\\_clients/Documents\\_deposes\\_a\\_la\\_Co\\_mmission/P-006.pdf](https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Documents_deposes_a_la_Co_mmission/P-006.pdf)
- Qiluqqi Koperqualuk, L. (2015). *Les traditions liées au droit coutumier au Nunavik*, Publications Nunavik
- Roach, K. (2018). “Colten Boushie’s Family should be upset: Our jury selection procedure is not fair”. *The Globe and Mail*, January 30, 2018
- Rouland, N. (1979). *Les modes juridiques de résolution des conflits chez les Inuit*. Québec : Association Inuksiutjiiit Katimajiiit
- Savoie, D. (2013). *Le Nunavik, caractéristiques, changements et défis*, Entretiens sur l’habitat 2013, Société d’habitation du Québec (powerpoint)
- St-Louis, L. (2015). Nunavik Community Justice Program (inédit)
- Stuart, B. D. (1997). *Créer des partenariats de justice communautaire: les cercles de conciliation communautaires*. Ottawa : Ministère de la justice, Direction des communications et des services exécutifs.
- Sylvestre, M.-E. (2016). *Vers un système de justice pénale minimaliste et transformateur : essai sur la réforme des objectifs et des principes de détermination de la peine*, Ministère de la Justice du Canada : Division de la recherche et de la statistique : <http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jr/opdp-pps/index.html> .
- Sylvestre, M.-E., Jaccoud, M., Fournier, A., Cocoo, C., Denis-Boileau M-A, Leduc, M-C. (2017). *Renforcer la gouvernance atikamekw – vers un modèle atikamekw de résolution des conflits et des problèmes liés à la violence familiale et la protection de la jeunesse*, site web du projet Legitimus ([www.legitimus.ca](http://www.legitimus.ca))
- Task Force on the Criminal Justice System and Its Impact on the Indian and Metis People of Alberta (Canada). (1991). *Report of the Task Force on the Criminal Justice System and Its Impact on the Indian and Metis People of Alberta*. Edmonton, Alta. : The Task Force. (Rapport Cawsey)
- Tremblay, D. (2010). *L’éveil des survivants : Récits des abus sexuels dans les pensionnats indiens du Québec*, Montréal : M. Brûlé
- Walker, P. (2004). Decolonizing Conflict Resolution – Addressing the Ontological Violence of Westernization, *American Indian Quarterly* 28(3) : 527-549