



La non-judiciarisation, la déjudiciarisation et les programmes de mesures de rechange pour adultes en milieu autochtone au Québec

Marie-Eve Sylvestre et Julie Perreault

Même si d'excellents rapports Gladue étaient préparés d'un océan à l'autre, ils ne réussiraient pas à atténuer la surreprésentation des Autochtones dans le système carcéral, si des solutions de rechange réalistes à l'incarcération ne sont pas mises en place, et si les ressources suffisantes pour mener à bien des programmes communautaires intensifs qui peuvent agir sur ce qui a poussé les personnes autochtones à commettre des infractions ne sont pas investies.

- Sommaire du rapport final de la Commission vérité et réconciliation, 2015, p. 182-183

Introduction

La 'judiciarisation' consiste à recourir au système judiciaire afin de gérer, sans nécessairement régler, certaines situations-problèmes (Commaille et Dumoulin, 2009). La 'non-judiciarisation' et la 'déjudiciarisation' nous proposent de suivre le chemin inverse, soit de prendre une situation-problème qui est susceptible d'être judiciarisée, dans le premier cas, ou qui l'a été, dans le second, et de se tourner vers d'autres mécanismes de résolution des conflits, tels la médiation, la justice réparatrice ou les programmes de justice communautaires. Selon le Sondage national sur la justice mené par le Ministère de la Justice du Canada (MJC, 2018), 79% des Canadiens estiment d'ailleurs que la déjudiciarisation est susceptible de rendre le système de justice plus efficient et 55% croient que celle-ci pourrait réduire la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale.

Les mesures de non-judiciarisation ou de déjudiciarisation peuvent prendre plusieurs formes. Dans la présente fiche, nous nous concentrons sur le Programme de mesures de rechange pour les adultes en milieu autochtone (PMR-autochtone :

<https://www.justice.gouv.qc.ca/programmes-et-services/programmes/programme-de-mesures-de-rechange-pour-les-adultes-en-milieu-autochtone/>), que nous distinguerons du Programme de traitement non judiciaire des infractions criminelles commises par des adultes (PTNJ-adultes : <https://www.justice.gouv.qc.ca/systeme-judiciaire/processus-judiciaire/processus-judiciaire-au-criminel/traitement-non-judiciaire-de-certaines-infractions-commises-par-des-adultes/>) et des programmes de justice communautaire autochtones, tels les comités de justice. Notons qu'il existe aussi un Programme de mesure de rechange général pour les adultes au Québec (PMRG-adultes) qui fait l'objet d'un projet-pilote à la Cour du Québec jusqu'au 31 mars 2019. Ce programme est applicable tant aux Autochtones qu'aux non-Autochtones, mais il n'en sera pas question ici.

Cadre juridique entourant les mesures de rechange

Au Canada, les programmes de mesures de rechange sont encadrés par le droit criminel fédéral dans le cas des contrevenants adultes (art. 716 à 717.4 du *Code criminel*)¹, mais ils sont créés, administrés et financés par les provinces, conformément au partage des compétences (voir la *Loi sur le Ministère de la Justice*, L.R.Q., c. M-19, et la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, L.R.Q., c. D-9.1.1). Le recours à un PMR, ou encore au traitement non-judiciaire d'un dossier, relève du pouvoir discrétionnaire du procureur des poursuites criminelles et pénales du Québec (PPCP) (*R. c. Anderson*, 2014).

Toute mesure de rechange est assujettie aux conditions de l'article 717 C.cr., y compris l'existence de preuves suffisantes qui auraient justifié une poursuite judiciaire

¹ Notons qu'il existe aussi un programme de traitement non judiciaire des infractions commises par les adolescents en vertu de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*,

L.C. 2002, c. 1, qui comprend des mesures et des sanctions extrajudiciaires.

et l'absence de toute règle de droit qui aurait empêché sa poursuite afin de ne pas inclure des situations-problème qui par ailleurs n'auraient pas justifié une poursuite criminelle; l'existence d'un programme autorisé; la prise en considération des besoins du suspect et de l'intérêt des victimes et de la société; l'expression par le suspect de sa volonté de collaborer à la mise en œuvre des mesures de rechange et de reconnaître sa responsabilité et le respect préalable du droit à l'avocat du suspect. En outre, une personne ne peut faire l'objet de mesures de rechange si elle manifeste le désir que le tribunal soit saisi de toute accusation portée contre elle ou si elle nie toute participation à l'infraction alléguée.

Le Programme de mesures de rechange pour les adultes en milieu autochtone (PMR-autochtone)

Le *Programme de mesures de rechange pour les adultes en milieu autochtone* (PMR-autochtone) a été créé en 2001 au Québec. Ce programme s'adresse aux Autochtones résidant au Québec en leur permettant, dans le cadre d'accusations criminelles en lien avec certaines infractions admissibles, de participer sur une base volontaire à un processus de réparation et de réconciliation. En raison du fait que plusieurs communautés autochtones n'avaient pas été consultées ou que le programme ne répondait pas à leurs besoins en matière de justice, plusieurs communautés autochtones ont initialement refusé d'y adhérer. Le PMR-autochtone a donc été révisé en 2015 à la suite de pressions exercées par certaines nations autochtones (notamment, la nation atikamekw nehirowisiw) pour y inclure certaines infractions hybrides, dont l'introduction par effraction dans une maison d'habitation pour y commettre un vol ou un méfait de moins de 5000 \$ lorsque l'infraction n'est pas accompagnée de circonstances aggravantes et certaines infractions commises dans un contexte de violence conjugale ou de fréquentation amoureuse passibles de cinq ans d'emprisonnement et moins.

En plus d'accroître les infractions admissibles, les objectifs du PMR révisé 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. » (art. 2 PMR-autochtone)

Afin de participer à ce programme, la personne autochtone doit être membre d'une communauté autochtone ayant constitué un comité de justice et ayant conclu un protocole d'entente avec le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP). Le programme révisé permet au procureur de renvoyer le dossier d'une personne autochtone au comité de justice afin que celui-ci suggère des mesures qui tiennent compte des besoins de l'accusé, de l'intérêt de la société et de la victime. Les mesures proposées peuvent inclure des travaux communautaires, le dédommagement, le traitement / counselling, la médiation ou toute autre mesure jugée appropriée par le comité de justice (art. 3 du PMR).

Limites du PMR-autochtone

Le PMR comporte d'importantes limites et continue à faire l'objet de critiques.

Exclusion des Autochtones en milieu urbain. D'abord, mentionnons qu'à l'heure actuelle, les Autochtones vivant en milieu urbain sont exclus du PMR-autochtone, celui-ci étant réservé aux personnes vivant dans les communautés. Or, plusieurs organismes autochtones revendiquent la possibilité de développer de tels programmes en milieu urbain.

Contrôle serré de l'État

Le programme est aussi assujéti à de nombreuses contraintes et vérifications de la part de l'État qui limitent son accessibilité. D'abord, le programme exige la création d'un comité de justice. Or, celui-ci doit d'abord être évalué par le Bureau des Affaires autochtones du Ministère de la Justice du Québec (MJQ) avec le MJC selon des critères stricts.

Ensuite, 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. Or, afin de signer une telle entente, « le DPCP doit être convaincu de l'engagement du comité de justice à jouer un rôle significatif dans la mise en œuvre des mesures de rechange », ce qui se traduit par des vérifications du caractère opérationnel du comité de justice et de la présence d'infrastructures pour l'administrer. De plus, en matière de violence conjugale, « le MJQ et le DPCP doivent aussi s'assurer conjointement de l'adhésion des organismes venant en aide aux personnes victimes, incluant ceux venant en aide aux femmes ».

C'est ainsi que seules 23 communautés bénéficient d'un PMR, couvrant cinq des onze nations autochtones (Inuit, Eeyou-Cris, Atikamekw Nehirowisiw, Naskapis et Mi'gmaq). De plus, seules les communautés atikamekw de Manawan et Wemotaci ont répondu à tous les prérequis pour bénéficier du PMR révisé en matière de violence conjugale (MJQ, 2018).

Infractions admissibles. Le PMR-autochtone, même révisé, exclut de nombreuses infractions, y compris celles pour lesquelles une peine minimale est prévue, les infractions d'ordre sexuel, les infractions comportant la maltraitance de personnes vulnérables, les infractions contre l'administration de la justice, les infractions liées aux armes à feu, les infractions relatives à la conduite d'un véhicule à moteur (dont la conduite avec facultés affaiblies) et les infractions commises dans un contexte de violence conjugale ou de fréquentation amoureuse passibles de plus de cinq ans d'emprisonnement (Art. 4 PMR-autochtone).

Or, selon une étude effectuée par la CSSSPNQL (2019), près de 45% des infractions commises par les personnes domiciliées dans une communauté de Premières Nations du Québec en 2016, étaient des infractions contre l'administration de la justice (principalement le défaut de se conformer à une ordonnance de mise en liberté et le manquement à une condition de probation). En outre, 9% des dossiers concernaient des infractions de conduite avec facultés affaiblies, alors que 26,5% étaient des infractions contre la personne dont plus du tiers étaient commises dans un contexte de violence conjugale.

Un véritable programme de déjudiciarisation? Le programme révisé n'est pas un programme de non-judiciarisation, voire même de déjudiciarisation à proprement parler, mais il consiste plutôt en la suspension de procédures judiciaires déjà entamées – le PMR ne peut être mis en place qu'après le dépôt d'une dénonciation – afin de permettre au comité de justice de suggérer des mesures. Avant de référer le dossier au comité de justice, le procureur doit aussi vérifier que la personne n'est pas admissible au PTNJ-adultes, un programme de non-judiciarisation².

De plus, le DPCP conserve le contrôle du processus. Le procureur décide d'abord s'il renvoie un accusé au PMR, en suivant la directive ACC-3 du DPCP exigeant que le procureur privilégie si les circonstances le permettent le recours aux mesures alternatives telles que le PMR. Ensuite, le comité de justice doit informer le procureur des mesures qu'il suggère. Finalement, le procureur peut décider de poursuivre les procédures judiciaires suspendues si l'accusé « ne complète pas les mesures de rechange ». Par contre, si l'accusé « complète les mesures avec succès », il demande au tribunal de rejeter les accusations.

Manque de financement et de ressources des comités de justice. Le financement du PMR est tributaire du financement des comités de justice puisqu'aucun budget spécifique n'est prévu pour la mise en œuvre du programme. Or, les comités de justice sont largement sous-financés (MJC, 2017).

Ceux-ci sont financés par le biais de la Stratégie pour la justice applicable aux Autochtones du Ministère de la Justice du Canada, un fonds auquel le Québec contribue en vertu d'une entente-cadre. En 2017-2018, le budget total des 25 comités de justice était de 2,4 millions. Spécifiquement, au Nunavik, 10 comités de justice se partageaient un budget annuel total de 1,35 million cette même année afin de payer le salaire de leur coordonnateurs respectifs et de financer l'ensemble de leurs activités qui comprennent non seulement les programmes de déjudiciarisation et de non-judiciarisation, mais également la rédaction de rapports Gladue et des recommandations sur sentence,

² En 2017-2018, 3228 dossiers ont été ouverts en vertu du programme PTNJ-adultes (DPCP, 2018).

les suivis de probation et de sursis de peines, les suivis de libération conditionnelle et de permissions de sortir, la prévention du crime, le soutien communautaire et la médiation citoyenne (MJC, 2017).

En outre, pour obtenir ou renouveler leur financement, les comités de justice sont soumis à des obligations qui sont, à certains égards, plus élevées que celles auxquelles le système de justice est lui-même assujéti. En effet, ils doivent développer « des moyens concrets visant à améliorer l'harmonie », leurs projet doivent à court terme « avoir des répercussions sur la communauté » et dans la mesure du possible, un impact visant à réduire la délinquance et les problèmes sociaux » (MJQ, 2018).

En 2005, Jaccoud a évalué les comités de justice de Whampagoostui, Kuujjuarapik et Kahnawà:ke. Elle concluait que ceux-ci souffraient d'un manque cruel de ressources et avaient d'importants problèmes d'infrastructures (absence de local et d'ordinateur), manque de formation et roulement de personnel, absence de rémunération des bénévoles, lourdeur administrative, notamment liée à la reddition de comptes. (Jaccoud, 2005; Stuart, 1997; Commission canadienne des droits de la personne, 2007 et MJC, 2017).

Résultat : sous-utilisation du PMR-autochtone

En conséquence de ces nombreuses limitations, le PMR-autochtone est largement sous-utilisé : en 2016-2017, seuls 39 dossiers ont été déjudiciarisés dans l'ensemble du Nunavik (MJQ, 2018).

Les mesures de rechange au-delà du PMR

Les programmes de non-judiciarisation et de déjudiciarisation développés par le MJQ ont une portée limitée. Ainsi, au-delà de ceux-ci, il est nécessaire de continuer à réfléchir au développement d'une véritable justice alternative (Jaccoud, 2019).

Au sein du système de justice pénale, certains auteurs soulèvent toute la difficulté de penser la réaction sociale en dehors de l'enfermement (Andriessen, 1984). Il faut aussi éviter 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 « l'extension du filet pénal »; 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 plutôt en faveur de la reconnaissance du droit autochtone et 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 (Napoleon et Friedland, 2014).

POUR EN SAVOIR PLUS :

- CERP : www.cerp.gouv.qc.ca

RÉFÉRENCES

- Andriessen, M. (1984). Les alternatives au droit pénal : pour et contre. *Déviance et Société*, 8(2), 217-228.
- Annexe 1 de la réponse du Directeur des poursuites criminelles et pénales à la demande d'information DG-0022- C de la CERP, « Liste des protocoles d'entente », reçue le 31 octobre 2017, pièce P-839-7.1.1 (CERP).
- Annexe 1 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec à la DG-0024-C de la CERP, « Comités de justice - Présentation », reçue le 30 novembre 2017, pièce P-839-11.1.1 (CERP).
- Cohen, S. (1985). *Visions of Social Control*, Cambridge, Great Britain: Polity Press.
- Comités de justice communautaire*, P-839-11.1.1 (CERP).
- Commaille, J. et Dumoulin, L. (2009). Heurs et malheurs de la légalité dans les sociétés contemporaines. Une sociologie politique de la « judiciarisation ». *L'Année sociologique*, 59, 63-107.
- Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2019). *Portrait de la judiciarisation des Premières Nations au Québec*. Wendake, Québec : Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador.
- Directeur des poursuites criminelles et pénales. (2018). *Demande d'accès à l'information #1718-118*.
- Jaccoud, M. (2019). Les voies d'une justice alternative. *Relations*, 801, 17-20.
- Liste des protocole signés - État de situation*, P-839-7.1.1 (CERP).
- Ministère de la Justice du Canada. (2018). *La déjudiciarisation*. Ottawa, Ontario : Ministère de la

- Justice du Canada. Division de la recherche et de la statistique.
- Ministère de la Justice du Canada, Division de l'évaluation - Direction générale des services ministériels. (2017). *Évaluation de la Stratégie sur la justice applicable aux Autochtones. Décembre 2016*. Ottawa, Ontario : Ministère de la Justice du Canada
- Ministère de la Justice du Québec, (2018), Documents et données statistiques déposés à la CERP.
- Napoleon, V. et Friedland, H. (2014). Indigenous Legal Traditions: Roots to Renaissance. Dans M. Dubber et T. Hörnle (dir.), *The Oxford Handbook of Criminal Law* (p. 225-247). Oxford, Great Britain: Oxford University Press.
- Rapport d'évaluation : programme de justice réparatrice de Kahnawake*, pièce P-392 (CERP).
- Rapport d'évaluation : comité de justice de Kuujjuarapik*, pièce P-393 (CERP).
- Rapport d'évaluation : comité de justice de Whapmagoostui*, pièce P-394 (CERP).
- Stuart, B. (1997). *Créer des partenariats de justice communautaire: les cercles de conciliation communautaires*. Ottawa, Ontario : Ministère de la justice.
- 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. Ottawa, Ontario : Ministère de la Justice du Canada.
- Victor, W. (2007). *Règlement extrajudiciaire des différends dans les contextes autochtones*. Ottawa, Ontario : Commission canadienne des droits de la personne.