

RAPPORT FINAL

Une question de spiritualité : Les Autochtones et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition

22 octobre 2012

Bureau de l'enquêteur correctionnel

NO DE CAT.: PS104-6/2013F-PDF
ISBN: 978-0-660-20534-2

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	3
Portée de l'enquête	8
Méthodologie	8
Articles 81 et 84 : Intention du Parlement	9
Contexte et arrière-plan	12
Recours aux accords prévus à l'article 81 – Analyse	15
Pourquoi les progrès ont-ils cessé?	16
Obstacles à la mise en place au maintien d'accords en vertu de l'article 81	18
Obstacles dans les collectivités autochtones	24
Pavillon de ressourcement du SCC	25
Recours aux mises en liberté prévues à l'article 84 – Analyse	27
Modèle de continuum des soins liés aux services correctionnels du SCC	30
Application des principes de l'arrêt <i>Gladue</i> au sein du système correctionnel fédéral	31
Conclusion	34
Recommandations	38
Annexe A – Consultations et entrevues	40
Annexe B – Bibliographie	41
Notes de la fin	44

***Une question de spiritualité :
Les Autochtones et la Loi sur le système correctionnel et la mise en
liberté sous condition***

SOMMAIRE

- i. La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC) mentionne expressément les besoins et les circonstances propres des Autochtones canadiens au sein du système correctionnel fédéral. La *Loi* prévoit des mesures spéciales (articles 81 et 84) visant à réduire la surreprésentation des Autochtones dans les pénitenciers fédéraux ainsi qu'à corriger l'écart de longue date pour ce qui est des résultats obtenus par les délinquants autochtones.
- ii. Vingt ans se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur de la LSCMLC, et le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) estime qu'il est opportun et important de procéder à un examen systémique des articles 81 et 84. La présente enquête vise à déterminer la mesure dans laquelle le Service correctionnel du Canada (SCC) a respecté l'intention qu'avait le Parlement au moment de l'entrée en vigueur de la LSCMLC. Le BEC a examiné la situation et l'utilisation des mécanismes prévus aux articles 81 et 84 au sein du système correctionnel fédéral pour la période se terminant en mars 2012, a recensé certaines pratiques exemplaires en matière de services correctionnels pour les Autochtones et a évalué l'engagement du SCC à appliquer les principes énoncés dans *R. c. Gladue*, la décision de principe de la Cour suprême du Canada. Pour terminer, il présente des recommandations clés visant à améliorer la capacité du SCC et le respect des articles 81 et 84 de la LSCMLC.
- iii. L'article 81 de la LSCMLC visait à donner au SCC les moyens de conclure des accords avec des collectivités autochtones pour leur transférer le soin et la garde de délinquants qui seraient autrement détenus dans des établissements du SCC. Le but était de permettre à des collectivités autochtones de gérer en partie la peine du délinquant, du prononcé de la peine à l'expiration du mandat, ou du moins de participer à cette gestion. L'article 81 permet également aux collectivités autochtones de jouer un rôle important à l'égard de l'exécution de programmes dans les établissements correctionnels ainsi qu'aux délinquants acceptés des établissements établis en vertu de cet article (pavillons de ressourcement et centres de guérison autochtones).
- iv. Dans le cadre de son enquête, le BEC a constaté qu'en mars 2012, il y avait seulement 68 places dans des établissements visés par l'article 81 à l'échelle du Canada et qu'aucun accord de cette nature n'était en signé en Colombie-Britannique, en Ontario, dans le Canada atlantique et le Nord canadien. Avant septembre 2011, il n'y avait aucune place pour les délinquantes autochtones dans des pavillons de ressources établis en vertu de l'article 81.

- v. Les pavillons de ressourcement ne peuvent accepter que des délinquants à sécurité minimale et, dans de rares cas, des délinquants à sécurité moyenne présentant un faible risque, et c'est là l'un des principaux facteurs qui empêchent le fonctionnement à pleine capacité des pavillons établis en vertu de l'article 81 et la mise en place de nouveaux pavillons. L'évolution de cette politique, qui n'a rien à voir avec l'intention du Parlement ou la vision originale du SCC, est vue comme un moyen pour le SCC de réduire les risques. Il en découle un certain nombre de problèmes, qui sont exacerbés par le fait que seulement 11,3 % des délinquants autochtones de sexe masculin (soit 337) étaient incarcérés dans des établissements à sécurité minimale en 2010-2011. Dans les faits, la politique du SCC exclut la possibilité même d'un transfèrement vers un pavillon de ressourcement pour près de 90 % des détenus autochtones. Vu cette limitation, il n'est pas surprenant que le BEC ait constaté dans le cadre de son enquête que les pavillons de ressourcement ne sont pas utilisés au maximum.
- vi. En plus des quatre pavillons de ressourcement visés par l'article 81, le SCC a établi quatre pavillons qu'il gère comme des établissements à sécurité minimale (à l'exception du pavillon de ressourcement pour femmes, où sont acceptées des détenues à sécurité minimale et quelques détenues à sécurité moyenne). Les pavillons gérés par le SCC peuvent accueillir jusqu'à 194 détenus sous responsabilité fédérale, y compris 44 détenues autochtones.
- vii. Les pavillons de ressourcement visés par l'article 81 reposent sur des accords de contribution de cinq ans, de sorte qu'il n'y a pas de sentiment de permanence. Rien ne garantit que les accords seront renouvelés. En fait, les pavillons sont touchés par les changements apportés aux priorités et au financement du SCC, notamment la réaffectation en 2001 d'un montant de 11,6 M\$ réservé à la mise en place de nouveaux établissements en vertu de l'article 81.
- viii. Nous avons constaté un écart important entre le financement accordé pour les pavillons de ressourcement établis en vertu de l'article 81 et pour ceux gérés par le SCC. En 2009-2010, un montant de 21 555 037 \$ a été affecté aux quatre pavillons exploités par le SCC, par rapport à seulement 4 819 479 \$ pour les pavillons visés par l'article 81. En raison du sous-financement chronique, ces derniers ne peuvent pas offrir des salaires comparables à ceux du SCC ou la sécurité associée à des emplois syndiqués. Par conséquent, un grand nombre d'employés des pavillons de ressourcement postulent pour un emploi au SCC, où les salaires peuvent être 50 % plus élevés pour un travail semblable. Le coût de la formation d'un employé travaillant dans un pavillon de ressourcement et répondant aux exigences du SCC est évalué à 34 000 \$. Pourtant, les exploitants des pavillons de ressourcement ne sont pas dédommagés, et leurs efforts ne sont pas reconnus.
- ix. Le manque d'acceptation de la collectivité est un autre facteur qui nuit à la réussite et à l'expansion des pavillons de ressourcement en vertu de l'article 81. Tout comme bien des collectivités non autochtones, les collectivités autochtones ne sont pas toutes prêtes à héberger des délinquants ou à prendre en charge la gestion de ces cas.

- x. Lorsqu'il a ouvert ses propres pavillons de ressourcement, le SCC n'avait pas l'intention de faire concurrence aux établissements créés en vertu de l'article 81. Pour lui, il s'agissait d'une étape intermédiaire, en attendant que la gestion de ces établissements soit confiée à des collectivités dans le cadre d'accords pris en vertu de l'article 81. Or, l'enquête révèle que les négociations en vue du transfert des pavillons de ressourcement du SCC ont depuis longtemps été abandonnées. Dans la plupart des cas, les négociations n'ont jamais dépassé les étapes préliminaires. Dans certaines collectivités autochtones, ce manquement à un engagement est depuis longtemps une source de rancune et de méfiance à l'égard des autorités correctionnelles canadiennes.
- xi. Au départ, l'article 84 a été adopté afin d'améliorer l'information communiquée à la Commission des libérations conditionnelles du Canada et de permettre aux collectivités autochtones de proposer des conditions applicables aux délinquants qui souhaitent être mis en liberté dans leur région. Le but n'était pas de créer un processus long et lourd, mais c'est pourtant ce qui est arrivé. Le processus est pénible, long et mal compris. Pour établir un plan de mise en liberté efficace en application de l'article 84, il faut agir dans des délais serrés et assurer une coordination. Comme le révèle l'enquête, à l'échelle du Canada, il y a seulement douze agents de développement auprès de la collectivité autochtone, lesquels sont responsables de concilier les intérêts du délinquant et de la collectivité avant la mise en liberté.
- xii. Dans l'affaire *R. c. Gladue* (1995) et dans une autre décision rendue en mars 2012 (*R. c. Ipeelee*), la Cour suprême du Canada a enjoint les juges d'utiliser une méthode d'analyse différente pour déterminer ce qui constitue une peine appropriée dans le cas des délinquants autochtones, et ce en portant une attention particulière aux circonstances propres aux peuples autochtones et à leurs antécédents sociaux. Il s'agit, en langue courante, des principes ou des facteurs de l'arrêt *Gladue*. Le SCC a intégré ces principes à son cadre de politiques, l'obligeant à tenir compte des antécédents sociaux des Autochtones au moment de prendre des décisions pouvant porter atteinte aux droits et aux libertés des délinquants autochtones. Bien que l'arrêt *Gladue* porte sur les considérations relatives à la détermination de la peine, il est raisonnable de conclure que la mise en place d'établissements en vertu de l'article 81 cadre avec l'idée de la Cour suprême du Canada d'offrir une option adaptée à la culture aux Autochtones sous responsabilité fédérale. Pourtant, nous estimons que les principes de l'arrêt *Gladue* ne sont pas bien compris par le SCC et qu'ils sont appliqués de manière inégale.
- xiii. De nos jours, 21 % des détenus sous responsabilité fédérale se disent d'origine d'autochtone. Pour presque tous les indicateurs de rendement correctionnel, le fossé entre les délinquants autochtones et non autochtones continue de se creuser :
 - o Un pourcentage disproportionné de délinquants autochtones passent une plus grande partie de leur peine derrière les barreaux avant leur première mise en liberté.

- Les délinquants autochtones sont sous-représentés parmi les délinquants sous surveillance dans la collectivité et surreprésentés dans les établissements à sécurité maximale.
- Les délinquants autochtones sont plus susceptibles d'être incarcérés de nouveau si leur libération conditionnelle est révoquée.
- Les délinquants autochtones sont beaucoup plus souvent impliqués dans les incidents de sécurité en établissement, visés par des interventions de recours à la force, placés en isolement et prédisposés à l'automutilation.

xiv. L'enquête a permis de relever certains obstacles nuisant à la mise en application des articles 81 et 84 par le SCC. Ces obstacles ont pour conséquence imprévue de perpétuer les conditions qui contribuent à désavantager les délinquants en milieu correctionnel fédéral et à discriminer contre eux, ce qui engendre des résultats bien différents dans leur cas :

1. Accès restreint aux établissements et aux possibilités offertes en vertu de l'article 81 à l'extérieur des régions des Prairies et du Québec du SCC.
2. Manque de ressources et accords de financement temporaires, faisant en sorte que les pavillons de ressourcement gérés par des Autochtones ne connaissent pas de sécurité financière ou de sentiment de permanence.
3. Écart considérable entre les salaires et les conditions de travail des employés des établissements gérés par le SCC et ceux des pavillons visés par un accord pris en vertu de l'article 81.
4. Critères d'admissibilité restreints qui, dans les faits, excluent la possibilité d'un placement dans un pavillon établi en vertu de l'article 81 pour la plupart des délinquants autochtones.
5. Retard déraisonnable dans l'élaboration et la mise en place de politiques et de normes précises visant à faciliter la négociation et l'établissement d'un cadre opérationnel à l'appui de la mise en œuvre en temps opportun et de manière coordonnée et efficace d'accords en vertu des articles 81 et 84.
6. Compréhension limitée au SCC des peuples, de la culture, de la spiritualité et des approches de guérison autochtones.
7. Compréhension limitée des principes de l'arrêt *Gladue* ainsi que prise en considération et application inadéquates de ceux-ci dans la prise de décisions touchant les intérêts des délinquants autochtones.
8. Limites financières et contractuelles imposées par le SCC qui empêchent les Aînés d'offrir du soutien, des conseils et des cérémonies de qualité, ce qui met en péril le modèle de continuum des soins des délinquants autochtones.

9. Réponse inadéquate à la réalité urbaine et au profil démographique des délinquants autochtones qui, pour la plupart, ne retourneront pas vivre dans une réserve traditionnelle des Premières nations.
10. Absence, à la table de la haute direction du SCC, d'un sous-commissaire qui s'occupe de manière particulière et ciblée de l'avancement des services correctionnels pour Autochtones.

Le BEC estime que le SCC n'a toujours pas respecté l'intention du Parlement en ce qui concerne les articles 81 et 84 de la LSCMLC. Le SCC ne s'est pas engagé pleinement ou suffisamment à mettre en œuvre les mécanismes clés prévus dans la loi pour corriger les injustices systémiques.

- xv. Certes, le SCC ne décide pas des individus qui sont condamnés à la prison par les tribunaux. Toutefois, 20 ans après l'entrée en vigueur de la LSCMLC, le SCC n'a pas réussi à apporter les changements systémiques en matière de politiques et de ressources qui sont requis par la loi pour agir sur les facteurs à sa portée qui peuvent contribuer à réduire la surreprésentation chronique des Autochtones dans les pénitenciers.

PORTÉE DE L'ENQUÊTE

1. Vingt ans se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC) (L.C. 1992, ch. 20) le 18 juin 1992, et treize ans depuis la décision de principe de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Gladue*¹. Après toutes ces années, le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) estime qu'il est opportun et important d'examiner les articles de la LSCMLC qui visent en particulier les Autochtones. La présente enquête a pour but de déterminer la mesure dans laquelle le Service correctionnel du Canada (SCC) a respecté l'intention qu'avait le Parlement au moment de l'entrée en vigueur de la LSCMLC. Le BEC a examiné la situation actuelle et l'utilisation des mécanismes prévus aux articles 81 et 84 pour la période se terminant en mars 2012. Il a recensé certaines pratiques exemplaires en matière de services correctionnels pour Autochtones et a évalué l'engagement du SCC à appliquer les principes énoncés dans *R. c. Gladue*. Pour terminer, il présente ses principales constatations et des recommandations clés en vue d'améliorer la capacité du SCC et le respect des articles 81 et 84 de la LSCMLC.

MÉTHODOLOGIE

2. En octobre 2011, le BEC a informé le Service de son intention de lancer l'enquête dont découle le présent rapport. Dans le cadre de celle-ci, il a examiné les rapports du SCC, de Sécurité publique Canada et de comités parlementaires ainsi que d'autres documents pertinents. Les documents consultés sont énumérés à l'annexe B. L'administration centrale du SCC a transmis les documents et données statistiques sur les articles 81 et 84 qu'il avait à sa disposition. Toutes les données et les sources étaient jugées fiables en date du 31 mars 2012. Le BEC a remis un exemplaire du présent rapport le 31 août 2012 à l'administration centrale du SCC pour qu'il puisse vérifier les faits.
3. Dans le cadre de l'enquête, les responsables ont visité trois des quatre pavillons de ressourcement établis en vertu de l'article 81, soit le Centre de guérison Stan Daniels en Alberta, le Pavillon de ressourcement spirituel du Grand conseil de Prince Albert en Saskatchewan et le Centre de guérison Waseskun au Québec. Ils ont également visité le nouveau Centre de guérison Buffalo Sage pour femmes en Alberta. Ils ne se sont pas rendus au quatrième pavillon de ressourcement, celui d'O-Chi-Chak-Ko-Sipi, qui est situé dans une région éloignée du Manitoba, pour des raisons de temps et d'argent.
4. Les enquêteurs du BEC ont interrogé des membres du personnel de l'administration centrale du SCC et des représentants des régions du Pacifique et de l'Atlantique. Ils ont visité trois des quatre pavillons de ressourcement du SCC : le Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci (pour femmes) en Saskatchewan; le Centre Pê Sâkâstêw en Alberta et le Village de guérison Kwikwèwelhp en Colombie-Britannique. (Ils n'ont pas eu le temps de se rendre au Pavillon de ressourcement Willow Cree.) Ils ont également interrogé des membres du personnel des Native Counselling Services of Alberta (qui gèrent le Centre de guérison Stan Daniels et le Centre de guérison Buffalo Sage); des Aînés travaillant au

Pénitencier de la Saskatchewan (où une unité des Sentiers autochtones a été mise en place), ainsi qu'un Aîné du Centre Pê Sâkâstêw en Alberta et des dirigeants de la Première nation de Nekaneet (où est situé le Pavillon de ressourcement d'Okimaw Ohci).

5. Pour mieux comprendre l'intention du législateur derrière les articles 81 et 84, les enquêteurs ont échangé par écrit avec un membre ayant participé à la Révision du droit correctionnel dans les années 1980 ainsi qu'avec un ancien directeur de la Direction des initiatives pour les Autochtones du SCC. La Division des politiques correctionnelles autochtones de Sécurité publique Canada a également fourni d'autres informations qui ont servi à mener l'enquête. L'annexe A présente une liste des unités opérationnelles visitées et des personnes consultées, à l'exception des personnes qui ont demandé l'anonymat.

ARTICLES 81 ET 84 : INTENTION DU PARLEMENT

6. La LSCMLC a été édictée dans le but précis de contribuer au maintien d'une société juste, vivant en paix et en sécurité, d'une part, en assurant l'exécution des peines par des mesures de garde et de surveillance sécuritaires et humaines, et d'autre part, en aidant au moyen de programmes appropriés dans les pénitenciers ou dans la collectivité, à la réadaptation des délinquants et à leur réinsertion sociale à titre de citoyens respectueux des lois. Durant la période visée par la présente enquête, le Service était guidé, entre autres, par les principes suivants : a) la protection de la société est le critère prépondérant appliqué par le Service dans le cadre du processus correctionnel; b) les mesures nécessaires à la protection du public, des agents et des délinquants doivent être le moins restrictives possible; c) ses directives d'orientation générale, programmes et pratiques respectent les différences ethniques, culturelles et linguistiques, ainsi qu'entre les sexes, et tiennent compte des besoins propres aux femmes, aux Autochtones et à d'autres groupes ayant des besoins spéciaux².
7. La LSCMLC comporte des dispositions précises sur le soin, la garde et la mise en liberté des délinquants autochtones :

81. (1) Le ministre ou son délégué peut conclure avec une collectivité autochtone un accord prévoyant la prestation de services correctionnels aux délinquants autochtones et le paiement par lui de leurs coûts.

(2) L'accord peut aussi prévoir la prestation de services correctionnels à un délinquant autre qu'un autochtone.

(3) En vertu de l'accord, le commissaire peut, avec le consentement des deux parties, confier le soin et la garde d'un délinquant à une collectivité autochtone.

84. Avec le consentement du détenu qui sollicite la libération conditionnelle dans une collectivité autochtone, le Service donne à celle-ci un préavis suffisant de la

demande, ainsi que la possibilité de soumettre un plan pour la libération du détenu et son intégration au sein de cette collectivité.

84.1 Avec le consentement du délinquant qui est soumis à une ordonnance de surveillance de longue durée et qui sollicite une surveillance au sein d'une collectivité autochtone, le Service donne à celle-ci un préavis suffisant de la demande, ainsi que la possibilité de soumettre un plan pour la surveillance du délinquant et son intégration au sein de cette collectivité.

8. Les dispositions de la LSCMLC relatives aux Autochtones sont la continuation naturelle et progressive de l'article 25 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaissant les droits existants issus de traités des peuples autochtones du Canada ainsi que les traditions, coutumes et cultures de ces peuples. En fait, ces dispositions découlent des travaux de nombreux groupes de travail et commissions mis sur pied par le gouvernement fédéral au fil des ans ainsi que des efforts déployés par le passé pour faire participer les peuples autochtones à l'élaboration et à l'exécution de programmes et de services à l'intention des délinquants autochtones en établissement et dans la collectivité. Avant l'adoption de la LSCMLC, les collectivités et les organisations autochtones ont joué un rôle déterminant dans la mise en place de fraternités et de sororités autochtones dans les établissements correctionnels fédéraux, de la coordination des services des Aînés, les programmes pour toxicomanes et les activités culturelles à l'intention des détenus autochtones.
9. D'autres articles de la LSCMLC sont pertinents aux fins de l'enquête, notamment l'article 80, qui prévoit que le SCC doit offrir des programmes adaptés aux besoins des délinquants autochtones; l'article 82, qui prévoit la création d'un organe consultatif, le Comité consultatif autochtone national; et l'article 83, qui établit clairement que « la spiritualité autochtone et les chefs spirituels ou aînés autochtones sont respectivement traités à égalité de statut avec toute autre religion et chef religieux ». Dans un rapport précédent (novembre 2009) intitulé *De bonnes intentions, des résultats décevants : Rapport d'étape sur les services correctionnels fédéraux pour Autochtones*, le BEC examine en détail bon nombre de ces questions³.

Article 81

10. Il faut interpréter le plus largement possible l'article 81 lorsque sont lus ensemble les paragraphes (1) et (3). Cet article permet aux collectivités et aux organisations autochtones de décider, par suite de négociations, si elles souhaitent conclure un accord, le nombre et le type de délinquants qu'elles sont prêtes accueillir ainsi que le risque qu'elles sont disposées à prendre en acceptant des délinquants dans leur collectivité. Cet article de la LSCMLC vise à accorder aux collectivités autochtones un certain contrôle, ou du moins de participer à la gestion de la peine du délinquant, du prononcé de la sentence à l'expiration du mandat.

11. Cet article ne limite pas expressément le classement selon le niveau de sécurité que doivent posséder les délinquants que peut accueillir une collectivité autochtone, ni la période durant laquelle le délinquant autochtone sera pris en charge par une collectivité ou une organisation autochtone. En fait, initialement, le SCC estimait que les accords conclus en vertu de l'article 81 viseraient un jour tous les détenus autochtones, peu importe leur cote de sécurité, sachant toutefois qu'il faudrait du temps pour tisser des liens de confiance entre le SCC et les collectivités autochtones⁴.
12. Fait important, l'article 81 permet aux peuples autochtones de jouer un rôle important à l'égard de l'exécution de programmes dans les établissements et n'exclut pas les délinquants non autochtones. Il a délibérément une portée étendue, ce qui permet de mettre en place des solutions pour le soin et la garde du plus grand nombre possible de détenus autochtones (Premières nations, métis et inuits) dans les établissements fédéraux et ainsi un jour réduire leur surreprésentation; d'offrir aux délinquants autochtones des programmes et des services adaptés qui sont fondés sur les valeurs spirituelles et culturelles traditionnelles et de renforcer les liens avec les collectivités autochtones.
13. Il faut comprendre que l'article 81 ne transfère pas la compétence en matière de services correctionnels, laquelle continue de relever du gouvernement fédéral. Il s'agit plutôt d'une disposition permissive, aux termes de laquelle certains services et programmes, notamment en matière de soins et de garde, peuvent être négociés et offerts par des personnes et des collectivités autochtones en échange de paiements versés par la Couronne. Cette distinction, entre le fait de transférer aux collectivités autochtones la responsabilité d'offrir des services correctionnels et la compétence dans ce domaine (qui demeure une prérogative du gouvernement fédéral), a dès le départ été clairement énoncée par le solliciteur général à l'époque (maintenant appelé le ministre de la Sécurité publique), dans le cadre d'audiences parlementaires⁵, de poursuites devant les tribunaux⁶ et, plus tard, dans la *Politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale* du gouvernement fédéral⁷. Les accords conclus en vertu de l'article 81 ont évolué et reposent sur le consentement mutuel, la confiance et la reconnaissance des deux ordres de gouvernement.

Article 84

14. L'article 84 de la LSCMLC visait, en partie, à donner suite aux critiques de longue date formulées par les collectivités et les organisations autochtones au sujet du système correctionnel canadien. Dans le cadre de ses consultations, le Groupe d'étude sur les autochtones au sein du régime correctionnel fédéral (1988) a entendu, entre autres, que les délinquants étaient mis en liberté sans que les collectivités en soient avisées à l'avance, sans que celles-ci sachent ce qui s'était produit durant l'incarcération ou sans qu'elles puissent proposer des conditions qu'elles jugeaient importantes pour assurer leur propre sécurité. Par conséquent, les collectivités autochtones n'étaient pas en mesure de présenter un plan pour assurer la mise en liberté et la réinsertion sociale réussie des délinquants ou tenir les délinquants responsables de ce plan.

15. Au départ, l'article 84 a été établi dans l'intention d'améliorer les informations transmises à la Commission nationale des libérations conditionnelles (maintenant la Commission des libérations conditionnelles du Canada) et de donner aux collectivités autochtones la possibilité d'établir un plan de mise en liberté ou d'avoir voix à ce chapitre. Le but n'était pas de créer un processus long et pénible pour le SCC, le délinquant ou la collectivité.
16. L'article 84 a été conçu originalement dans le contexte et les limites des collectivités autochtones et inuites, dont le leadership et les limites géographiques sont définis. Il a cependant été reconnu que l'article 84 s'appliquait aussi aux délinquants mis en liberté dans des régions urbaines, puisque la plupart des délinquants autochtones proviennent de ces régions et y sont mis en liberté. On s'est également rendu compte que la nouvelle réalité urbaine poserait des difficultés importantes, en particulier dans les grands centres métropolitains, et qu'il faudrait adapter par l'expérimentation les protocoles et les processus.

CONTEXTE ET ARRIÈRE-PLAN

17. Le problème grave et chronique de la surreprésentation des Autochtones dans les pénitenciers fédéraux préoccupe le SCC et le gouvernement fédéral depuis les années 1970. Les délinquants autochtones représentent maintenant 21,5 % de la population carcérale sous la garde du SCC et 13,6 % des délinquants sous surveillance dans la collectivité. Au total, les délinquants autochtones (dans la collectivité et en établissement) représentent 18,5 % des délinquants sous responsabilité fédérale⁸. La situation est encore plus alarmante chez les délinquantes autochtones qui, en 2010-2011, représentaient plus de 31,9 % des détenues sous responsabilité fédérale⁹, c'est une augmentation de 85,7 % au cours des dix dernières années¹⁰.
18. Si les Autochtones sont surreprésentés au sein du système correctionnel fédéral à l'échelle nationale, le problème est encore plus critique dans la région des Prairies, où les Autochtones comptent pour plus de 55 % des détenus au Pénitencier de la Saskatchewan et plus de 60 % au pénitencier de Stony Mountain. La situation est encore pire dans certains établissements provinciaux. Par exemple, en 2005, les Autochtones en Saskatchewan représentaient 14,9 % de la population totale, mais 81 % des délinquants admis dans un établissement provincial et 76 % des jeunes placés sous garde. Selon les données à l'époque, le taux national d'incarcération chez les Autochtones d'âge adulte, aux échelons fédéral et provincial, s'élevait à 910 par 100 000 habitants, comparativement à 109 par 100 000 pour les Canadiens non autochtones¹¹.
19. La population autochtone est beaucoup plus jeune que le reste de la population canadienne et croît à un rythme beaucoup plus rapide que cette dernière¹². Par conséquent, proportionnellement parlant, plus d'Autochtones ont atteint ou sont sur le point d'atteindre un âge (de 18 à 25 ans, sexes confondus) où ils sont plus susceptibles d'avoir des démêlés avec la justice. On s'attend à ce que l'explosion des naissances

actuelle chez les Autochtones entraîne une augmentation du nombre de délinquants autochtones dans les années à venir. Par exemple, selon les prévisions de la population établies par Statistique Canada pour la Saskatchewan, d'ici 2017, le pourcentage de jeunes adultes autochtones devrait doubler, passant de 17 % en 2001 pour atteindre 30 % en 2017¹³. L'accroissement des jeunes Autochtones est déjà un facteur déterminant et indépendant de l'augmentation des taux d'incarcération provinciaux et fédéraux.

20. Il est généralement admis qu'avant les années 1960, les peuples autochtones étaient en fait sous-représentés dans les pénitenciers fédéraux. La situation a changé dans les années qui ont suivi, et le problème a finalement été reconnu par le gouvernement fédéral dans un rapport publié en 1975 par le Secrétariat du Conseil du Trésor¹⁴, dans lequel on notait que, proportionnellement, il y avait 8 % plus de détenus autochtones dans les pénitenciers fédéraux que d'Autochtones au Canada¹⁵.
21. En février 1975, il y a eu une conférence nationale sur les peuples autochtones et le système de justice pénale ainsi qu'une réunion des ministres fédéraux et provinciaux à Edmonton, en Alberta. Il est ressorti clairement de ces deux rencontres que les délinquants autochtones étaient maintenus en incarcération sans bonne raison dans les établissements à sécurité maximale, qu'il était pratiquement impossible pour eux d'obtenir un transfèrement vers un établissement de niveau de sécurité inférieur et que les collectivités et les organisations autochtones devaient participer davantage au processus correctionnel¹⁶. Durant leur réunion, les ministres provinciaux et fédéraux ont donc convenu de façon générale que les collectivités autochtones devraient se charger davantage de la prestation de services de justice pénale à leur peuple¹⁷.
22. Après la conférence d'Edmonton, plusieurs groupes de travail fédéraux et provinciaux ont réitéré que les Autochtones devaient participer davantage au processus correctionnel et exercer plus de responsabilité et de contrôle à cet égard. En 1988, le Groupe d'étude sur les Autochtones au sein du régime correctionnel fédéral¹⁸ a recommandé au gouvernement d'adopter la proposition faite dans le cadre de la Révision du droit correctionnel de créer des mesures spéciales dans la loi pour permettre aux peuples autochtones d'assumer un contrôle accru à l'égard des services correctionnels.
23. En 1991, la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones au Manitoba a été jusqu'à dire que les principes et les procédures du système de justice pénale canadien n'étaient pas compatibles avec les coutumes et les lois autochtones¹⁹. Elle a recommandé que les collectivités autochtones soient habilitées à établir un système de justice distinct sous contrôle autochtone²⁰. La même année, la Commission de réforme du droit du Canada a déclaré que le système de justice ne devrait pas être uniforme, mais un système que les peuples autochtones adaptent à leurs besoins particuliers et qu'il devrait y avoir des établissements correctionnels locaux contrôlés par la communauté²¹.
24. Sans aucun doute, la Commission royale sur les peuples autochtones a entrepris l'examen le plus important de la relation entre le Canada et les peuples autochtones. Dans son rapport d'étape de 1995, intitulé *Par-delà les divisions culturelles*, la Commission a

conclu que « le système de justice a été un fiasco avec les Autochtones », le principal indicateur de cet échec étant la surreprésentation sans cesse croissante de ce groupe dans les pénitenciers et les prisons au Canada²². La Commission a reconnu l'importance des programmes culturels et spirituels autochtones et a affirmé que la LSCMLC visait à assurer l'égalité des Autochtones au sein des établissements fédéraux. Elle a également reconnu « le besoin de programmes communautaires pour les Autochtones dirigés par les collectivités qui reposent sur le travail accompli à l'intérieur des prisons ».

25. Divers groupes de travail et diverses commissions mentionnent le défaut d'adapter les services correctionnels en fonction des besoins d'une population de délinquants autochtones à la hausse. Des mesures correctrices ont été prises dans d'autres secteurs du système de justice pénale, comme l'amélioration des services de police par les Premières nations ainsi que l'expansion des cours de circuit et des tribunaux autochtones dans les régions urbaines et les collectivités des Premières nations. Cependant, la majorité estime que le système de justice est un échec pour les Autochtones. Ce point de vue est directement rattaché à la surreprésentation chronique et croissante des Autochtones dans les établissements correctionnels provinciaux, territoriaux et fédéraux. Étant donné que la surreprésentation des Autochtones n'a cessé d'augmenter au cours des dernières décennies, les dirigeants politiques autochtones et les médias continuent généralement de parler de l'échec de l'ensemble du système de justice en invoquant ce facteur.
26. La LSCMLC, en particulier les articles 81 et 84, constitue un pas important pris par le gouvernement fédéral pour accroître la participation des collectivités autochtones au processus correctionnel et potentiellement réduire, au fil du temps, la surreprésentation des Autochtones au sein du système correctionnel fédéral. Au cours des dernières décennies, un grand nombre d'études ont été réalisées au sujet de la participation des Autochtones au processus correctionnel. Elles indiquaient toutes que les services correctionnels ne peuvent pas régler à eux seuls les problèmes menant à l'incarcération des Autochtones dans des établissements fédéraux. Souvent, les facteurs à l'origine des infractions commises par les délinquants autochtones sont liés, entre autres, à la toxicomanie, à la violence et aux traumatismes intergénérationnels, aux pensionnats, aux faibles niveaux d'instruction, au chômage, aux faibles revenus, ainsi qu'aux conditions de logement et aux soins de santé inférieurs aux normes.
27. En général, au sein du système correctionnel, les délinquants autochtones sont plus jeunes; sont plus susceptibles d'avoir déjà purgé une peine applicable aux adolescents ou aux adultes; sont incarcérés plus souvent pour une infraction avec violence; présentent un risque plus élevé; ont des besoins plus grands; sont plus enclins à être affiliés à un gang; ont davantage de problèmes de santé, notamment les troubles causés par l'alcoolisation fœtale (TCAF), des troubles de santé mentale et des problèmes de toxicomanie²³.
28. Même s'il n'a aucun contrôle sur le nombre de délinquants qui sont admis au sein du système fédéral, le SCC peut aider à réduire le nombre de délinquants qui sont réincarcérés après leur mise en liberté. Accroître pour les délinquants autochtones les

occasions de participer à des activités culturelles et spirituelles autochtones, en particulier dans un contexte autochtone, est reconnu comme un bon moyen de contribuer à la réussite de la réinsertion sociale des délinquants autochtones.

RECOURS AUX ACCORDS PRÉVUS À L'ARTICLE 81 – ANALYSE

29. L'article 81 ne précise pas comment les collectivités autochtones doivent gérer les délinquants dont ils ont la garde et le soin. Deux approches distinctes ont vu le jour au fil du temps. La première, et la plus courante, consiste à financer des pavillons de ressourcement ou des centres de guérison autochtones. Ces installations accueillent des délinquants transférés des établissements du SCC et leur offrent des programmes culturels, spirituels et correctionnels autochtones. La seconde consiste à conclure des ententes de financement avec des collectivités autochtones qui acceptent d'accueillir des délinquants, d'en assurer la garde et de leur offrir des programmes sans mettre en place un centre de guérison officiel.
30. Depuis l'entrée en vigueur de la LSCMLC il y a 20 ans, le SCC a conclu quatre accords de financement avec des collectivités et des organisations autochtones en vue de l'établissement et du fonctionnement de pavillons de ressourcement. Ces installations peuvent accueillir jusqu'à 68 délinquants. (Même si certains documents du SCC mentionnent que 111 places sont disponibles en vertu d'accords visés à l'article 81, il y en a en réalité seulement 68, car sur les 73 places au Centre de guérison Stan Daniel, seulement 30 sont réservées aux fins d'un tel accord.)²⁴

INSTALLATION	DATE D'OUVERTURE	RÉGION	CAPACITÉ
Pavillon de ressourcement spirituel du Grand conseil de Prince Albert (GCPA)	1995	Prairies – Saskatchewan	5
Centre de guérison Stan Daniels	1999	Prairies – Alberta	30
Pavillon de ressourcement O-Chi-Chak-Ko-Sipi	1999	Prairies – Manitoba	18
Centre de guérison Waseskun	2001	Québec	15

Source : Entrepôt de données du SCC

TOTAL 68

31. En septembre 2011, le SCC a augmenté le nombre de places offertes dans les pavillons de ressourcement établis en application de l'article 81 en ajoutant 16 places pour les délinquantes autochtones au Centre de guérison Buffalo Sage à Edmonton, en Alberta. Il a également autorisé l'ajout de six places au pavillon de ressourcement O-Chi-Chak-Ko-Sipi. De plus, le Centre de guérison Waseskun tient des discussions avec le SCC afin d'établir un centre de guérison pour délinquantes autochtones, y compris six

places pour des détenues transférées en vertu de l'article 81 et deux places pour des délinquantes mises en liberté en application de l'article 84. Le Centre de guérison Waseskun souhaite également accroître sa capacité d'accueillir des délinquants en vertu de l'article 81 en effectuant des travaux de construction qui permettront de créer cinq nouvelles places. Il est important de noter que ces places additionnelles ne sont pas le fruit de négociations avec de nouvelles collectivités autochtones, mais s'inscrivent dans le cadre d'accords existants.

32. Les accords conclus en vertu de l'article 81 n'ont pas tous mené à la mise en place de pavillons de ressourcement. La Première nation d'Alexis en Alberta et celle de George Gordon en Saskatchewan ont conclu au titre de l'article 81 des accords relatifs à la garde de délinquants dans la collectivité dans le but d'assumer la responsabilité de délinquants. Conformément à ces deux accords, les délinquants doivent être hébergés dans la collectivité et confinés à la réserve à moins d'obtenir une permission de sortir avec escorte, un placement à l'extérieur ou une permission de sortir sans escorte. Le délinquant doit être sous la surveillance d'une ou de plusieurs personnes autorisées par le SCC et la Première nation. Dans le cadre du plan de garde, le délinquant doit être clairement informé des limites touchant ses déplacements dans la réserve et des heures auxquelles il doit se trouver dans son lieu de résidence.
33. De plus, ces accords exigent l'établissement d'un horaire, qui permet au délinquant et aux membres visés de la collectivité de savoir où le délinquant se trouve et qui prévoit une période précise durant laquelle la présence du délinquant est contrôlée. Il faut aussi tenir un registre des déplacements durant la journée. Chaque Première nation doit présenter un budget afin d'aider le SCC à calculer un tarif quotidien en application de l'entente. La Première nation d'Alexis a conclu une entente en vertu de l'article 81 en avril 1999 en vue du transfèrement d'au plus cinq détenus. La Première nation de George Gordon a conclu une entente en juin 2002. Selon les dossiers, à l'exception d'un seul délinquant confié à la Première nation de George Gordon, aucun transfert n'a eu lieu. Depuis la signature de l'entente avec la Première nation de George Gordon il y a dix ans, le SCC n'a pas scellé au titre de l'article 81 d'autres accords sur la garde des délinquants qui ne prévoit pas la mise en place d'installations.
34. Le fait que seulement quatre ententes ont été signées en vue de la mise en place de pavillons de ressourcement depuis l'entrée en vigueur de la LSCMLC il y a vingt ans montre qu'il n'y a pas eu de progrès en vue de faire participer les collectivités autochtones aux services correctionnels fédéraux comme l'avait voulu le Parlement.

POURQUOI LES PROGRÈS ONT-ILS CESSÉS?

Les collectivités étaient intéressées

35. Depuis l'adoption de la LSCMLC, plusieurs collectivités et organisations autochtones se sont montrées intéressées à participer aux services correctionnels fédéraux grâce à un

accord en vertu de l'article 81. En 2001, le SCC a indiqué que deux nouveaux accords étaient à l'étape de la rédaction finale, que trois étaient en cours de négociation et qu'il était question de 17 autres²⁵. En 2002, deux nouvelles ententes étaient à l'étude et quatre autres étaient en cours de négociation, ce qui aurait permis de créer jusqu'à 39 nouvelles places²⁶.

Changement de l'orientation stratégique

36. En 2000, le SCC a demandé des fonds supplémentaires pour construire et exploiter de nouveaux pavillons de ressourcement conformément à l'article 81. Il a reçu 11,9 millions de dollars sur cinq ans dans le cadre de l'initiative *Approche correctionnelle judicieuse et participation des citoyens* de Sécurité publique Canada²⁷. Un des grands buts de cette initiative était de réduire la surreprésentation des délinquants autochtones dans les établissements fédéraux en améliorant la participation et la collaboration des collectivités autochtones. Or, selon l'enquête, le Centre de guérison Waseskun est le seul nouvel établissement autonome mis en place en vertu de l'article 81 à l'aide des fonds versés dans le cadre de cette initiative.
37. Malgré le fait que des collectivités autochtones étaient intéressées à tenir des négociations en vue de la conclusion d'accords au titre de l'article 81, le SCC indique, dans son évaluation « finale », terminée en juin 2004, du premier versement de fonds accordés dans le cadre de l'Approche correctionnelle judicieuse, que dès 2001-2002 les fonds réservés à la mise en place de pavillons de ressourcement avaient été réaffectés à des projets en établissement visant à établir des rangées réservées aux Sentiers autochtones²⁸. Or, selon des documents de 2002 décrivant comment le SCC entendait utiliser les fonds accordés en vertu de l'Approche²⁹, les sommes ne devaient pas servir à couvrir des coûts en établissement³⁰. C'est pourtant ce qui s'est apparemment produit. Le SCC s'est servi de cet argent pour mener un projet pilote, puis accroître le nombre d'unités des Sentiers autochtones dans les établissements à sécurité moyenne, augmenter le nombre d'agents de développement auprès de la collectivité autochtone, appuyer un Groupe de travail national sur les affaires correctionnelles autochtones et mettre à l'essai une initiative de lutte contre les gangs autochtones à l'Établissement de Stony Mountain³¹. Autrement dit, selon l'enquête, les fonds octroyés dans le cadre de l'Approche correctionnelle judicieuse pour faciliter la réintégration dans les collectivités autochtones ont servi à mettre en place de nouvelles interventions en milieu pénitentiaire pour les détenus autochtones.
38. Pour expliquer le changement de l'orientation stratégique en faveur des priorités en établissement, le SCC précise, dans le *Plan stratégique pour les services correctionnels pour Autochtones 2206-2011*, qu'il n'y avait pas assez « de programmes axés sur les Autochtones dans les établissements pour aider les délinquants à se préparer à l'environnement du pavillon de ressourcement »³². Par conséquent, le SCC a « reciclé » ses efforts afin de renforcer et d'accroître les interventions en établissement s'adressant aux détenus autochtones. En fait, durant cette période d'apprentissage et de reciblage (2000-2005), le SCC avait pour point de vue et expérience que les détenus autochtones

n'étaient pas adéquatement préparés en vue d'une mise en liberté en vertu d'accords communautaires offrant des solutions de rechange et que les pavillons de ressourcement n'avaient pas la capacité de gestion et reddition ou l'expertise pour appuyer ceux-ci de manière adéquate et sécuritaire³³. En réponse à un rapport de recherche paru en 2002³⁴, le SCC a adopté un Plan d'action pour les pavillons de ressourcement dans le but :

- i) d'améliorer les activités internes des pavillons de ressourcement;
- ii) de mieux faire connaître les programmes et les services offerts par le SCC dans les pavillons de ressourcement;
- iii) d'améliorer le processus de sélection et de transfèrement des délinquants;
- iv) de resserrer la relation entre le SCC et le personnel des pavillons de ressourcement³⁵.

39. Malgré certaines améliorations, les documents montrent que le SCC *a choisi* de ne pas donner suite à son engagement à conclure de nouveaux accords et à mettre en place de nouveaux établissements en vertu de l'article 81 au moment même où il a reçu du gouvernement des fonds à cette fin précise. Au début de l'an 2000, des documents indiquaient que le SCC tenait activement des négociations avec plusieurs collectivités et groupes autochtones en vue d'accroître le nombre d'accords visés à l'article 81.
40. En 2005-2006, le financement accordé dans le cadre de l'Approche correctionnelle judiciaire a été reconduit pendant cinq années à un niveau de 8 millions de dollars par année, dont 4,8 millions de dollars pour le Service correctionnel du Canada. Le SCC a utilisé une grande partie de ces fonds, soit 3,7 millions de dollars par année, pour accroître le nombre d'unités de guérison des Sentiers autochtones dans ses cinq régions³⁶. Aucun nouvel accord en vertu de l'article 81 ni installation communautaire visant à faciliter la réinsertion sociale des délinquants autochtones n'a été mis en place depuis 2001. (Le Centre de guérison Buffalo Sage pour femmes, qui a ouvert ses portes en septembre 2011, s'inscrit dans le cadre d'une entente existante avec les Native Counselling Services of Alberta.)
41. De 2001-2002 à 2010-2011, la population de détenus et de détenues autochtones a augmenté de 35 % (de 2 129 à 2 875) et de 86 % (de 98 à 182), respectivement³⁷. Selon le Rapport sur les plans et priorités du SCC pour 2012-2013, le Service entend porter à 25 le nombre d'établissements, dans les cinq régions, ayant des unités des Sentiers³⁸ autochtones. Il ne semble toutefois pas s'engager parallèlement à accroître le financement d'initiatives axées sur la réinsertion dans les collectivités autochtones.

OBSTACLES À LA MISE EN PLACE ET AU MAINTIEN D'ENTENTES EN VERTU DE L'ARTICLE 81

Absence de politiques et de normes

42. Comme l'indique un rapport commandé par le BEC, selon une vérification des pavillons de ressourcement réalisée par le SCC, 16 ans après l'adoption de la LSCMLC, le SCC ne dispose toujours pas de cadre politique pour soutenir la mise en place de pavillons de

ressourcement visés à l'article 81, et il n'existe pas de directives à ce sujet dans les politiques ou les procédures du SCC³⁹. De plus, le SCC n'a toujours pas défini clairement les critères à appliquer pour évaluer les demandes en vue de la conclusion d'accords visés à l'article 81. Les régions du SCC ne sont pas tenues de rendre compte des accords à l'administration centrale, et le SCC n'a pas établi d'indicateurs de rendement pour assurer une surveillance efficace et la production de rapports⁴⁰. De même, dans le cadre de la vérification de 2008 des pratiques en matière de gestion des accords pris en vertu l'article 81, le SCC a déterminé que « sauf dans le cas de la surveillance des résidents des pavillons de ressourcement, le rôle et les responsabilités des membres du personnel du SCC qui s'occupaient des délinquants avant leur placement dans un pavillon de ressourcement visé à l'article 81 ne sont pas bien définis, compris et suivis »⁴¹. Le SCC a finalement établi des lignes directrices nationales sur la négociation, la mise en œuvre et la gestion des processus prévus aux articles 81 et 84 en juillet 2010⁴², en réponse aux conclusions de la vérification de 2008, soit 18 ans après l'entrée en vigueur de la LSCMLC.

43. Les installations mises en place en vertu de l'article 81 ne sont pas tenues de respecter toutes les politiques du SCC, seulement celles visant à faciliter les processus d'admission, de transfèrement et de demande. Toutefois, elles doivent offrir des programmes « acceptables » et des services « appropriés », ainsi que respecter des normes comparables à celles du SCC. En fait, jusqu'à récemment, il y avait peu d'uniformité entre les accords conclus en vertu de l'article 81, ce qui traduisait le degré relatif d'autonomie et de contrôle administratif qui était négocié au départ entre le SCC et les fournisseurs de services des collectivités autochtones. Par conséquent, chaque pavillon de ressourcement exploité par un groupe autochtone adoptait sa propre approche en matière de guérison, de réadaptation et de réinsertion sociale, en fonction des valeurs, des pratiques, des traditions et des croyances de la collectivité. Or, les différences réelles et perçues entre les pavillons du SCC et ceux des groupes autochtones peuvent causer un manque de confiance et des problèmes de communications. Ces « messages mixtes » ont souvent trait aux différences touchant le caractère « comparable » du financement, des objectifs, du contenu des programmes et de l'efficacité des interventions des établissements visés à l'article 81. La capacité de ces établissements de gérer efficacement et en toute sécurité les délinquants tout en répondant aux normes de prestation de services et aux attentes en matière de supervision du SCC sont depuis longtemps une autre source de friction⁴³. Le fait que l'on s'attend à ce que ces établissements offrent des services et obtiennent des résultats comparables à ceux du SCC à un tarif quotidien nettement moindre est sans conteste la principale pomme de discorde.

Critères d'admissibilité à un transfèrement

44. Les pavillons de ressourcement établis en vertu de l'article 81 peuvent seulement accueillir des délinquants à sécurité minimale ou, dans de rares cas, des délinquants à sécurité moyenne présentant un faible risque pour la sécurité publique⁴⁴. C'est là un des facteurs qui les empêchent d'être utilisés au maximum (ou d'établir de nouveaux pavillons). Or cette exigence ne traduit pas l'intention du Parlement ou la vision originale

du SCC. Il s'agit plutôt d'une politique interne du SCC qui a évolué au fil du temps pour réduire les risques. Cette politique cause un certain nombre de problèmes, sans compter que seulement 11,3 % ont été placés dans des établissements à sécurité minimale, bien que 22,2 % des délinquants autochtones aient été classés au niveau de sécurité minimale selon l'Échelle de classement par niveau de sécurité en 2010-2011⁴⁵. Comparativement aux délinquants non autochtones, un plus faible pourcentage de délinquants autochtones de sexe masculin sont classés au niveau de sécurité minimale⁴⁶, et ce pourcentage a diminué avec le temps⁴⁷.

Région	2006-2007			2009-2010			2010-2011		
	Nombre de détenus	Sécurité minimale	%	Nombre de détenus	Sécurité minimale	%	Nombre de détenus	Sécurité minimale	%
Atlantique	133	30	22,5 %	114	14	12,3 %	116	16	13,8 %
Québec	300	71	23,6 %	285	25	8,8 %	331	21	6,3 %
Ontario	438	68	15,5 %	418	22	5,3 %	438	27	6,2 %
Prairies	1 908	520	27,2 %	1 453	154	10,6 %	1 606	205	12,8 %
Pacifique	616	150	24,3 %	466	63	13,5 %	485	68	14,0 %
Total	3 395	839	24,7 %	2 736	278	10,2 %	2 976	337	11,3 %

Source : Entrepôt de données du SCC.

Nota : Détenus de sexe masculin dont le classement selon le niveau de sécurité est valide.

45. D'après les données, en raison de ce critère de la politique du SCC, environ 90 % des délinquants autochtones sous responsabilité fédérale ne peuvent pas être transférés dans un pavillon de ressourcement. En 2010-2011, il y avait 337 détenus autochtones de sexe masculin dans des établissements à sécurité minimale, ce qui représente environ 11 % des hommes autochtones dans les établissements fédéraux.
46. Fait important : les pavillons de ressourcement visés à l'article 81 pourraient fonctionner à pleine capacité s'ils accueilleraient seulement des détenus à sécurité minimale. En 2009-2010 et 2010-2011, ces pavillons ont hébergé moins de 25 % des détenus autochtones de sexe masculin à sécurité minimale⁴⁸.

Région	2009-2010			2010-2011		
	Détenus à sécurité minimale	Places dans les pav. de ress. (art. 81)	%	Détenus à sécurité minimale	Places dans les pav. de ress. (art. 81)	%
Atlantique	14	0	0 %	16	0	0 %
Québec	25	15	60 %	21	15	71 %
Ontario	22	0	0 %	27	0	0 %
Prairies	154	53	34 %	205	53	26 %
Pacifique	63	0	0 %	68	0	0 %
Total	278	68	24 %	337	68	20 %

Source : Entrepôt de données du SCC. Aperçu de fin d'exercice du nombre moyen de détenus physiquement présents durant les dénombrements du 31 mars 2010 et du 31 mars 2011.

47. Aucun pavillon de ressourcement visé à l'article 81 ne se trouve à l'extérieur des régions des Prairies et du Québec, même s'il y existe clairement un besoin et une capacité à cet égard dans les régions du Pacifique, de l'Ontario et de l'Atlantique, de même que dans le Nord. En l'absence de tels établissements dans ces régions, soit que les délinquants autochtones n'ont pas la possibilité de profiter d'un milieu communautaire propice à la guérison, soit qu'ils doivent être transférés loin de leurs familles et de leur collectivité. (Il n'est pas possible de faire une comparaison semblable pour les délinquantes autochtones, puisqu'il n'y avait pas de place pour elles dans des pavillons établis en vertu de l'article 81 avant 2012.)
48. En 2011, 1 009 délinquants ont été informés des possibilités offertes au titre de l'article 81, et 593 ont exprimé le souhait d'être transférés⁴⁹. Compte tenu de ces données, il n'est pas clair pourquoi les pavillons ne sont pas remplis à capacité. Le tableau ci-après montre le nombre moyen de délinquants physiquement présents pour les exercices 2009-2010 et 2010-2011⁵⁰.

Pavillon de ressourcement	Capacité	2009-2010		2010-2011	
		Nombre	%	Nombre	%
Pavillon de ressourcement spirituel du GCPA	5	4	80 %	4	80 %
Pavillon de ressourcement O-Chi-Chak-Ko-Sipi	18	13	72 %	13	72 %
Centre de guérison Stan Daniels	30	13	43 %	22	73 %
Centre de guérison Waseskun	15	13	86 %	10	66 %
Total/pourcentage moyen	68	43	63 %	49	72 %

Source : Entrepôt de données du SCC. Aperçu de fin d'exercice du nombre moyen de détenus physiquement présents durant les dénombrements du 31 mars 2010 et du 31 mars 2011.

Financement et permanence des pavillons de ressourcement visés à l'article 81

49. Sans aucun doute, les deux principaux facteurs qui nuisent à l'établissement de nouveaux pavillons de ressourcement en vertu de l'article 81 sont le manque de financement et de permanence, facteurs qui sont interreliés. Alors que les pénitenciers fédéraux et les pavillons de ressourcement du SCC sont des établissements permanents et traités en conséquence, les pavillons de ressourcement établis en vertu de l'article 81 reposent sur des accords de contribution de cinq ans et ne jouissent donc d'aucune stabilité. De plus, le fait de conclure un accord en application de l'article 81 ne procure pas nécessairement aux collectivités et aux organisations autochtones un avantage économique. Au contraire, ces accords peuvent causer un grave inconvénient, en particulier si le taux d'occupation est plus faible que ce que l'on avait prévu. Rien ne garantit que les accords seront renouvelés, et les pavillons sont touchés en cas de changements aux priorités du SCC et de compressions. Dans le cas d'au moins un pavillon, l'accord a été renouvelé par périodes de six mois durant les négociations en vue d'un nouvel accord sur cinq ans⁵¹.
50. Il y a un écart important entre le financement accordé pour les pavillons de ressourcement établis en vertu de l'article 81 et ceux gérés par le SCC. En 2009-2010, un montant de 21 555 037 \$ avait été affecté aux quatre pavillons du SCC. Pour la même période, le financement accordé aux pavillons visés par l'article 81 s'élevait à seulement 4 819 479 \$⁵². Il est à noter que ce montant comprenait les dépenses liées aux activités des administrations régionales du SCC et que ces pavillons reçoivent un montant pour les résidants en liberté sous condition. Le coût par délinquant dans les pavillons du SCC est d'environ 113 450 \$, mais s'élève à seulement de 70 845 \$ dans les établissements gérés par des groupes ou collectivités autochtones, ce qui représente environ 62 % des coûts du SCC.

51. En raison du sous-financement chronique, ces pavillons ne peuvent pas offrir des salaires comparables à ceux que reçoivent les employés du SCC. Par exemple, en 2011, au Centre de guérison Stan Daniels, des employés ont été mis à pied en raison du manque de financement, et les employés restants ont reçu une augmentation de 1 % liée au coût de la vie. Le financement inégal et l'instabilité causent un roulement du personnel, des mises à pied, des départs, des arrivées, etc. Selon un rapport d'évaluation sur ce centre publié en 2005, bien que l'établissement réussisse à obtenir des résultats correctionnels semblables à un moindre coût, il faudrait changer la formule de financement pour tenir compte des coûts de supervision plus élevés qui sont associés à la satisfaction des besoins d'un nombre accru de délinquants libérés d'office⁵³.
52. En général, les délinquants autochtones sont évalués comme ayant des besoins plus élevés ou présentant un risque plus élevé en raison de leurs antécédents criminels, notamment de leurs longs démêlés avec le système de justice pénale, ainsi que de facteurs liés à l'emploi, à la famille, à la toxicomanie, à la santé mentale et à la réinsertion sociale. Les coûts de l'hébergement et de la supervision dans la collectivité des groupes et des personnes ayant des besoins spéciaux augmentent. Les formules de financement des pavillons de ressourcement établis en vertu de l'article 81 devraient tenir compte des réalités opérationnelles associées à un profil des besoins de plus en plus complexe et à une charge de travail de plus en plus lourde.
53. Conformément aux accords relatifs aux pavillons de ressourcement établis en vertu de l'article 81, les employés de ces établissements doivent posséder un large éventail de compétences, que ce soit en matière de surveillance des délinquants, de connaissance des procédures et des protocoles du SCC ou de production de rapports financiers. Ces exigences représentent un fardeau pour la plupart des collectivités et des organisations autochtones qui n'ont jamais collaboré avec le SCC ou ne connaissent pas les procédures du Service. La préparation des rapports financiers détaillés requis pour tous les accords de contribution avec le gouvernement fédéral prend aussi beaucoup de temps et comporte beaucoup de détails. De plus, les responsables de pavillons de ressourcement établis en vertu de l'article 81 ont indiqué que le fardeau de production de rapports que leur impose le SCC entraîne chez le personnel un roulement élevé et des cas d'épuisement professionnel. Le personnel de ces établissements s'est plaint de ne pas pouvoir participer aux séances de formation offertes par le SCC, formation qui est toutefois sans cesse nécessaire en raison du taux de roulement élevé. Dans certains cas, les pavillons de ressourcement établis en vertu de l'article 81 servent à former des Autochtones, qui vont ensuite travailler pour le SCC.
54. Le départ des employés en faveur du SCC n'a rien de surprenant. Le SCC peut offrir de nombreux avantages qui sont hors de portée des pavillons établis en vertu de l'article 81. Dans les établissements du SCC, les employés peuvent gagner de 25 000 \$ à 30 000 \$ de plus. Ceux qui décident de travailler pour le SCC bénéficient d'un milieu de travail stable et sont protégés par un syndicat. Selon les Native Counselling Services of Alberta, les pavillons établis en vertu de l'article 81 dépensent environ 34 000 \$ pour former un

employé selon les normes du SCC, mais ils ne reçoivent aucun dédommagement pour cette formation.

55. Étant donné que les accords visés à l'article 81 sont valides pour une période de cinq ans, les pavillons de ressourcement ont très peu de marge de manœuvre, voire aucune, pour faire face aux demandes imprévues. Ils ne peuvent pas rapidement améliorer leurs infrastructures pour faire face à une situation d'urgence ou pour répondre à des exigences en matière de sécurité du SCC sans demander des fonds supplémentaires du SCC ou modifier leur budget en réduisant le personnel ou les services. Les changements à la couverture offerte par les compagnies d'assurance sont l'une des principales contraintes touchant le fonctionnement des pavillons de ressourcement. Ces entreprises, qui hésitent à prendre des risques élevés, obligent les pavillons de ressourcement à respecter toutes les normes et procédures fédérales au risque de subir une augmentation importante des coûts de l'assurance-responsabilité. Par exemple, pour maintenir une assurance, un centre a fait face à une hausse des coûts de 28 000 \$ cette année, sans augmentation du financement reçu du SCC. Le centre en question a non seulement été obligé d'absorber les coûts d'assurance, mais a également été forcé par la compagnie d'assurance de respecter les procédures du SCC en matière de sécurité lesquelles, selon lui, allaient à l'encontre d'une approche autochtone en matière de guérison.
56. La présente section fait ressortir les faiblesses, les différences et les obstacles liés à l'approche du SCC en ce qui concerne les pavillons de ressourcement établis en vertu de l'article 81. Pour ces établissements, l'inéquité salariale, le sous-financement chronique et le manque de permanence soulèvent des questions d'équité et contribuent à créer des conditions qui désavantagent systématiquement les délinquants autochtones.

OBSTACLES DANS LES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES

57. L'acceptation de la collectivité est un autre facteur qui, on le sait, nuit à l'augmentation du nombre de pavillons de ressourcement établis en vertu de l'article 81. Tout comme bien des collectivités non autochtones, un grand nombre de collectivités autochtones ne sont pas prêtes à accueillir des délinquants mis en liberté ou à prendre en charge la gestion des délinquants. Cette réaction est peut-être attribuable au manque de personnel, de programmes et de services offerts dans la collectivité pour répondre aux besoins des délinquants, ou encore à la peur de devenir victime de ces délinquants. Il ne faut pas oublier non plus les élections dans les Premières nations et d'autres variables, car un changement à la tête peut souvent entraîner de nouvelles priorités ou mettre fin aux négociations avec le SCC.
58. Tous les pavillons de ressourcement établis en vertu de l'article 81, à l'exception du Centre de guérison Stan Daniels, sont situés dans des collectivités rurales ou éloignées. Puisqu'ils sont relativement isolés, il est difficile pour eux d'accepter des délinquants souffrant de problèmes médicaux ou de troubles de santé mentale, lesquels ont besoin de transport ou de personnel spécialisé pour répondre à leurs besoins de santé. Enfin, un fort pourcentage de délinquants ne peuvent pas être transférés dans un pavillon de

ressourcement parce qu'ils appartiennent encore à un gang ou, dans certains cas, parce qu'ils sont des délinquants sexuels.

PAVILLONS DE RESSOURCEMENT DU SCC

59. En plus des quatre pavillons établis en vertu de l'article 81, le SCC a ouvert quatre pavillons de ressourcement qu'il gère comme des établissements à sécurité minimale (à l'exception de celui pour femmes, qui accueille aussi des détenues à sécurité moyenne).

ÉTABLISSEMENT	DATE D'OUVERTURE	RÉGION	CAPACITÉ
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	1995	Prairies – Saskatchewan	44
Centre Pê Sâkâstêw	1997	Prairies – Alberta	60
Village de guérison Kwikwêxwelhp	2001	Pacifique – Colombie-Britannique	50
Pavillon de ressourcement Willow Cree	2003	Prairies – Saskatchewan	40
Total			194

60. Les pavillons du SCC peuvent accueillir jusqu'à 194 détenus sous responsabilité fédérale, dont 44 détenues autochtones. Le gouvernement a récemment autorisé l'ajout de 44 places pour détenus de sexe masculin au Pavillon de ressourcement Willow Cree, ce qui portera la capacité des établissements du SCC à 230 places.

61. Bien que les pavillons de ressourcement du SCC ne soient pas visés par la présente enquête, il faut en parler pour deux raisons. D'abord, certains membres du personnel des pavillons établis en vertu de l'article 81 et responsables du SCC ont l'impression que les pavillons du SCC font concurrence aux premiers pour recevoir des détenus à sécurité minimale. Le Centre Pê Sâkâstêw et le Pavillon de ressourcement Willow Cree sont situés tout près du Centre de guérison Stan Daniels et du Pavillon de ressourcement spirituel du GCPA, respectivement. Les établissements du SCC ont en moyenne une capacité d'accueil qui est de 13 % à 17 % plus élevée que celle des pavillons établis en vertu de l'article 81⁵⁴.

Pavillon de ressourcement du SCC	Capacité	2009-2010		2010-2011	
		Nombre	%	Nombre	%
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	44	36	82 %	40	91 %
Pavillon de ressourcement Willow Cree	40	38	95 %	39	97 %
Centre Pê Sâkâstêw	60	46	77 %	52	87 %
Village de guérison Kwikwèxwelhp	50	32	64 %	31	62 %
Total/pourcentage moyen	194	152	80 %	162	85 %

Source : Entrepôt de données du SCC.

62. Par ailleurs, en exploitant ses propres pavillons de ressourcement, le SCC n'avait pas l'intention de faire concurrence aux établissements créés en vertu de l'article 81. Pour lui, il s'agissait d'une étape intermédiaire, en attendant que la gestion de ces pavillons soit confiée à des collectivités dans le cadre d'accords visés à l'article 81. Dans cet esprit, il a amorcé des négociations avec la Première nation de Nekaneet en vue de lui confier la responsabilité du Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci, et avec la Première nation de Samson, dans le cas du Centre Pê Sâkâstêw. Or, ces négociations n'ont jamais été plus loin que les premières étapes, et ce pour trois raisons :

- i. Les collectivités des Premières nations où se trouvent des pavillons du SCC profitent des avantages de la présence d'un établissement sans avoir à en assumer la pleine responsabilité.
- ii. Les pavillons de ressourcement du SCC offrent des emplois stables aux membres des bandes, ce qui ne serait pas le cas si un accord était conclu en vertu de l'article 81.
- iii. Le financement offert pour les pavillons établis en vertu de l'article 81 est nettement inférieur que celui prévu pour les établissements du SCC.

63. Comme l'ont indiqué certaines personnes ressources importantes, le SCC n'a pas mobilisé concrètement le chef et le conseil, ce qui a contribué à mettre fin aux négociations. L'absence de collaboration a eu pour effet à long terme de créer un sentiment de rancune et de méfiance entre les deux parties. D'ailleurs, le manque de consultation de la collectivité au sujet des pavillons de ressourcement du SCC a été soulevé dans l'évaluation par le SCC de ses pavillons⁵⁵ et dans le cadre de la présente enquête. Par exemple, les dirigeants de la Première nation de Nekaneet estiment que la vision originale du Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci n'a plus cours. La collectivité

a décidé de se détacher jusqu'à ce que le SCC examine de nouveau cette vision et en reconnaisse le bien-fondé. De même, la Première nation crie de Samson a commencé à remettre en question la valeur du Centre Pê Sâkâstêw, car, dans ce cas aussi, le SCC s'est éloigné de la vision qu'avait la collectivité du pavillon de ressourcement, sans compter que le centre n'a pas offert le nombre d'emplois auxquels la collectivité s'attendait. De plus, lorsque le SCC embauche des membres de la collectivité, ces derniers occupent des postes de bas niveau, offrant moins de possibilités d'avancement. Pour cette raison, il a été question dans la collectivité de transformer le Centre Pê Sâkâstêw en centre de traitement de la toxicomanie.

64. En ce qui concerne le manque de consultation de la collectivité, le Village de guérison Kwîkwèxwelhp est l'exception. Cet établissement reçoit des directives d'un sénat communautaire, qui offre des conseils à un comité composé de représentants de la collectivité et du Village. De plus, le chef et un autre membre de la Première nation de Chehalis siègent au Comité consultatif des citoyens de l'établissement. Le Village entretient des liens étroits avec le centre culturel de Chehalis, et des Aînés locaux veillent à ce que les protocoles appropriés soient reconnus et appliqués dans l'établissement. Par conséquent, le personnel et les détenus sont invités à presque toutes les cérémonies tenues dans la collectivité, et les membres de la collectivité sont invités à participer à celles qui ont lieu dans l'établissement. La Première nation a embauché un agent d'engagement communautaire qui travaille avec le personnel du Village de guérison Kwîkwèxwelhp.

RECOURS AUX MISES EN LIBERTÉ EN VERTU DE L'ARTICLE 84 – ANALYSE

65. L'article 84 est représentatif de l'intention du Parlement de transférer aux peuples autochtones certaines responsabilités en matière de services correctionnels fédéraux. Cette disposition est très différente de l'article 81, car elle est impérative. Pour y donner suite, la Directive du commissaire 702 a été réécrite en 2008 afin de préciser que le sous-commissaire régional doit veiller à ce que les collectivités autochtones participent au processus de réinsertion sociale des délinquants autochtones consentants qui y sont mis en liberté conformément à l'article 84 de la LSCMLC⁵⁶.
66. Il est difficile de déterminer le nombre de fois où le processus de planification de la mise en liberté prévu à l'article 84 a été appliqué avec succès. Ce n'est qu'en 2008 que le SCC a créé, dans le Système de gestion des délinquants, un écran permettant d'effectuer un suivi des délinquants mis en liberté en application de l'article 84, et le système n'est pas utilisé partout de la même façon, ce qui nuit à la capacité du SCC d'extraire des données exactes sur le recours à ce processus et son efficacité⁵⁷.
67. Le nombre de plans de mises en liberté en règle préparés et présentés à la Commission des libérations conditionnelles conformément à l'article 84 varie considérablement, passant d'un nombre record, soit 226, en 2005-2006, à 51 en 2006-07, à 60 en 2009-2010

et à 99 en 2010-2011. Le nombre relativement faible de plans n'est pas seulement attribuable à un manque d'intérêt chez les détenus autochtones, surtout si l'on tient compte du fait que 593 délinquants ont exprimé un intérêt pour les mécanismes de mise en liberté prévus à l'article 84 en 2010-2011⁵⁸. Quelques raisons peuvent expliquer l'écart entre le nombre d'intéressés et le taux de participation. Par exemple, selon l'enquête, il y a seulement douze agents de développement auprès de la collectivité autochtone (ADACA) au Canada. Ces agents ont pour rôle de concilier les intérêts du détenu et de la collectivité avant la mise en liberté. Or, les ADACA ont une lourde charge de travail, et l'accent mis sur un dossier en particulier peut être une source de distraction. Adoptée en 2012, la *Loi sur la sécurité des rues et des communautés* a étendu la portée de l'article 84 aux délinquants libérés d'office, ce qui pourrait contribuer à accroître le nombre de délinquants souhaitant envisager cette option.

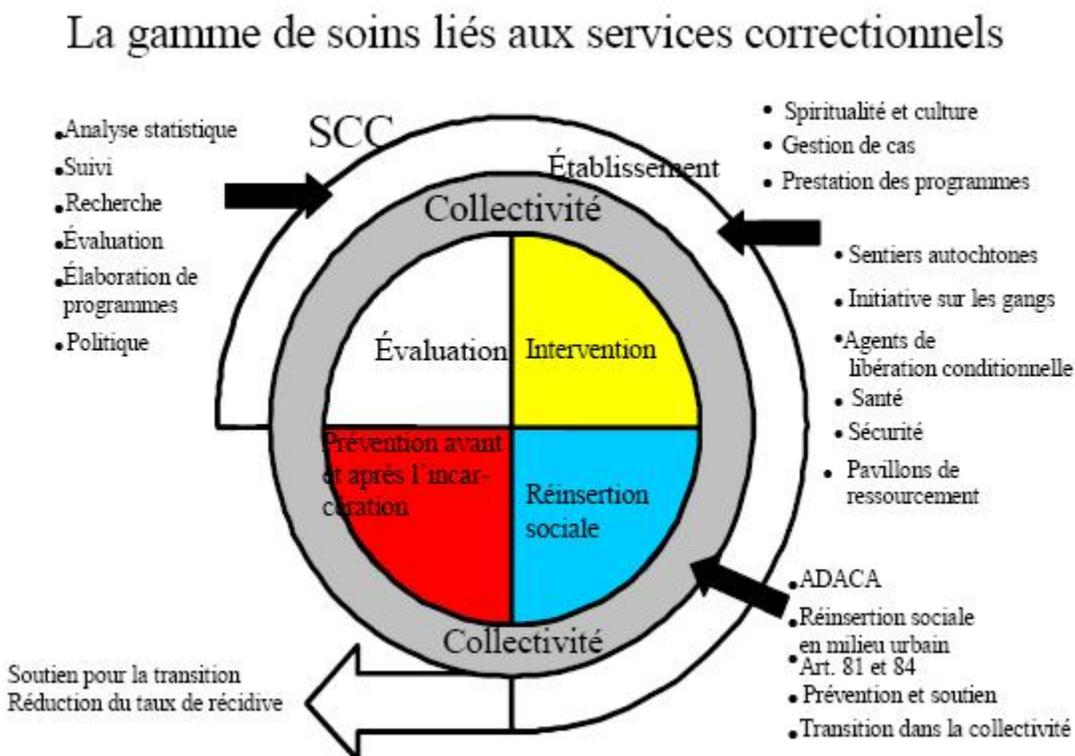
68. Une trousse de planification de la mise en liberté sous condition en vertu de l'article 84 a été préparée et largement distribuée à l'échelle du SCC et aux collectivités afin de fournir un guide détaillé sur cette option de mise en liberté⁵⁹. Cette trousse décrit 25 tâches nécessaires à l'élaboration d'un plan de mise en liberté en vertu de l'article 84. Ces tâches touchent les détenus, les premiers intervenants en établissement, les agents de libération conditionnelle en établissement, les ACADA, les agents de libération conditionnelle ainsi que les collectivités et les organisations autochtones. Le processus est complexe et suppose un certain nombre de mesures qui doivent être coordonnées et menées dans des délais établis.
69. Plusieurs personnes interrogées estiment que les autorités correctionnelles ne comprennent pas bien l'article 84 et que le processus est beaucoup trop long, compliqué et frustrant. Des problèmes surviennent parfois dès le début du processus, lorsque le détenu doit écrire une lettre d'intérêt à la collectivité où il souhaite être mis en liberté. Cette étape soulève des questions relatives à la divulgation de renseignements personnels pour le détenu, informations qu'il ne veut peut-être pas communiquer à la collectivité où pourrait habiter la victime ou sa famille. Un changement des dirigeants locaux à la suite d'élections peut mettre fin au processus de planification de la mise en liberté; parfois, on ne sait pas qui dans la collectivité peut prendre les décisions.
70. Le manque de ressources pose un autre problème. Les collectivités ne sont pas dédommagées pour la surveillance exercée afin de s'assurer que le délinquant respecte les conditions imposées en application de l'article 84. Le SCC prend toutefois des mesures pour rembourser les services lorsque le requiert le plan de mise en liberté. Le plan est censé prévoir les coûts des programmes et du transport, mais il n'y a aucune garantie que ces dépenses seront remboursées par le SCC. La décision d'assumer les coûts dépend de la mesure dans laquelle le cours ou le programme répond aux besoins du délinquant et de la disponibilité des fonds⁶⁰. Bien des Autochtones et des collectivités des Premières nations jugent condescendant le fait que le SCC, et non la collectivité, décide de la validité des programmes à l'appui de la guérison et de la réinsertion sociale des délinquants autochtones mis en liberté.

71. Des personnes interrogées avaient l'impression que certains responsables ne saisissaient pas l'esprit de l'article 84, croyant à tort que les délinquants pouvaient réintégrer une collectivité des Premières nations seulement s'ils acceptaient de suivre un chemin traditionnel de guérison. (Ce n'est pas le cas dans la région des Prairies, où les ADACA collaborent avec tous les groupes confessionnels pour s'assurer que les délinquants autochtones ont l'appui de leur confession religieuse pour continuer leur parcours spirituel.) L'idée que les mises en liberté en vertu de l'article 84 visent surtout les collectivités autochtones ne tient pas compte du fait que la plupart des délinquants autochtones seront mis en liberté dans des centres urbains. Le SCC doit chercher davantage à établir des relations avec les organisations autochtones en milieu urbain – comme il l'a fait avec le centre Circle of Eagles Lodge à Vancouver et les Friendship Centres en Saskatchewan – pour mieux faire comprendre et accepter les mises en liberté en vertu de l'article 84.
72. Un point a été soulevé par un grand nombre, à savoir qu'il y a trop peu d'ADACA pour établir les relations nécessaires avec les collectivités autochtones locales et celles en milieu urbain, sans compter que ces agents peuvent avoir plus d'une centaine de clients à gérer. Un moyen de réduire les efforts requis pour faciliter les mises en liberté en vertu de l'article 84 consiste à faire appel à des organisations collectives autochtones qui agissent comme agents, représentant le SCC et le délinquant.
73. Des progrès ont été réalisés sur ce point. Le Mi'kmaq Legal Support Network (MLSN) en Nouvelle-Écosse a travaillé en collaboration avec le SCC, la Commission des libérations conditionnelles du Canada et le ministère des Affaires autochtones pour mettre au point un modèle et un protocole visant à faciliter la mise en liberté et la guérison des délinquants provenant d'établissements correctionnels provinciaux et fédéraux. Le protocole est conçu pour accroître la capacité des collectivités Mi'kmaq de contribuer à la réinsertion sociale en toute sécurité des délinquants dans leur collectivité de manière cohérente, et ce en établissant des liens entre le délinquant et la collectivité, le MLSN et les gouvernements, permettant ainsi aux collectivités d'offrir des processus de guérison efficaces grâce à la mise en œuvre de nouveaux programmes et de nouvelles approches. Le protocole offre la possibilité d'accroître rapidement la capacité de la collectivité de déterminer la nature de leur rôle auprès des délinquants et des victimes de manière à mettre en place des stratégies conçues pour contribuer à la mise en liberté sans incident des délinquants⁶¹.
74. Conformément à l'entente liée à ce protocole, le MLSN jouera un rôle actif à l'égard des mises en liberté en vertu de l'article 84. En partenariat avec le SCC, il prendra des mesures pour que le délinquant obtienne une permission de sortir lui permettant de participer à un cercle dans la collectivité pour discuter de la responsabilisation et de questions intéressant toutes les parties. Dans la mesure du possible, ces cercles sont tenus dans la collectivité. Après cette rencontre, un plan de mise en liberté est préparé et joint à la demande de mise en liberté du délinquant. Des comités relatifs à l'article 84 sont établis afin de consulter les membres et les dirigeants de la collectivité au sujet des

activités et des responsabilités que la collectivité est prête à prendre en main à l'appui d'un délinquant mis en liberté. Il s'agit là de pratiques exemplaires en devenir.

MODÈLE DE CONTINUUM DE SOINS LIÉS AUX SERVICES CORRECTIONNELS POUR AUTOCHTONES

75. L'enquête dont découle le présent rapport ne comprend pas un examen du modèle de continuum de soins pour les délinquants autochtones, ni du *Cercle de soins pour les délinquantes autochtones*. Toutefois, ce continuum a une incidence sur les mesures prévues aux articles 81 et 84. Mis au point et en œuvre en 2003 en consultation avec des intervenants autochtones, ces deux instruments incorporent des interventions qui tiennent compte de la culture et de la spiritualité à toutes les étapes de la peine du délinquant. Le modèle de continuité de soins est appliqué dès l'évaluation initiale, durant les parcours de guérison tout au long de l'incarcération, pour aboutir à la bonne réinsertion sociale des délinquants autochtones dans leur collectivité⁶². Ce modèle, et l'approche adoptée par le SCC pour améliorer les services correctionnels pour délinquants autochtones, doit être vu comme un pas important par rapport à ce qui se faisait il y a trente ans, lorsque le foin d'odeur était couramment banni des établissements fédéraux et que l'on n'accordait pas aux Aînés le respect qu'ils méritaient.



76. Les articles 81 et 84 sont des éléments essentiels de la phase du modèle axée sur la réinsertion sociale. Ainsi, tous les éléments précédents du modèle, comme l'évaluation, les initiatives liées aux Sentiers des autochtones et tous les aspects des programmes, doivent contribuer à procurer le plus d'avantages possible aux détenus tout au long de leur parcours de guérison. Si l'un des éléments du modèle ne donne pas les résultats voulus, le parcours de guérison du délinquant ne sera pas aussi efficace qu'on le voudrait, et le délinquant pourrait purger une plus longue partie de sa peine derrière les barreaux, ce qui retardera ses possibilités de profiter des mesures prévues aux articles 81 et 84.
77. Les unités des Sentiers de guérison dans les établissements à sécurité moyenne⁶³ sont un concept évolutif, car ils ont été mis en place à l'origine pour offrir à un plus grand nombre de délinquants autochtones des conditions d'hébergement plus culturellement appropriées, alors que ceux établis en vertu de l'article 81 n'étaient pas utilisés au maximum. Ces unités offrent un milieu différent, à l'appui des délinquants qui ont montré qu'ils étaient résolus à participer à des activités traditionnelles, à des cérémonies et à un processus de guérison. En 2010-2011, 18,2 % des détenus autochtones avaient passé du temps dans une telle unité, et dans certains cas, les résultats étaient prometteurs. Les délinquants des unités des Sentiers autochtones ont été transférés plus souvent que les autres détenus autochtones dans des établissements de niveau de sécurité inférieur; obtenaient moins souvent des résultats positifs aux analyses d'échantillon d'urine et étaient plus susceptibles d'obtenir une forme de mise en liberté discrétionnaire⁶⁴.
78. Il n'est pas exagéré de dire que les Aînés jouent un rôle déterminant dans le processus de guérison, puisqu'ils dirigent les cérémonies et offrent des conseils et du soutien aux délinquants autochtones. Lors d'une réunion des Aînés et du personnel chargé des programmes au Pénitencier de la Saskatchewan, il a été question d'un certain nombre de préoccupations et de questions qui nuisent à la guérison des détenus autochtones en établissement et porte atteinte à la capacité des délinquants d'obtenir un transfèrement vers un établissement de niveau de sécurité inférieur, puis plus tard, vers un pavillon de ressourcement. Les Aînés travaillant dans les pavillons de ressourcement établis en vertu de l'article 81 et dans ceux du SCC font partie intégrante de l'environnement de guérison, mais ils doivent faire face à bon nombre des mêmes difficultés auxquelles se butent les Aînés des établissements du SCC. En raison des compressions budgétaires, les Aînés ne peuvent pas consacrer le temps et offrir le niveau de soins qu'ils jugent essentiels pour répondre aux besoins de leurs clients et créer un milieu de guérison dans ces pavillons. Il vaudrait la peine d'examiner de plus près les Aînés et leur rôle à l'égard du modèle de continuité des soins du SCC.

APPLICATION DES PRINCIPES DE L'ARRÊT *GLADUE* AU SEIN DU SYSTÈME CORRECTIONNEL FÉDÉRAL

79. La décision de la Cour suprême du Canada (CSC) dans l'affaire *Gladue* découle de l'alinéa 718.2e) du *Code criminel*, qui prévoit que le tribunal détermine la peine à infliger compte tenu également de « l'examen de toutes les sanctions substitutives applicables qui sont justifiées dans les circonstances, plus particulièrement en ce qui concerne les

délinquants autochtones »⁶⁵. Cette disposition a été ajoutée au *Code criminel* en 1995, pour apaiser les préoccupations que suscitait le recours excessif à l’incarcération pour combattre la criminalité, en particulier dans le cas des Autochtones. Le Parlement a reconnu que la surreprésentation des délinquants autochtones en milieu carcéral était un problème systémique à caractère racial et que le système de justice traditionnel contribuait à ce problème. Depuis l’entrée en vigueur de cette disposition en 1996, les tribunaux partout au Canada ont reçu le mandat de faire preuve de retenue dans l’incarcération des délinquants, en particulier des Autochtones⁶⁶.

80. Citant l’arrêt *Gladue* dans *R. c. Ipeelee* (CSC, mars 2012)⁶⁷, la Cour suprême a de nouveau invité les juges à utiliser une méthode d’analyse différente pour déterminer la peine appropriée dans le cas d’un délinquant autochtone, en accordant une attention spéciale aux circonstances particulières des délinquants autochtones. Ce faisant, le plus haut tribunal canadien a demandé que l’on impose des peines adaptées à la culture aux délinquants autochtones. Ces décisions peuvent raisonnablement être interprétées comme voulant dire que les principes de l’arrêt *Gladue* devraient être appliqués dans tous les secteurs du système de justice pénale, lorsque la liberté des délinquants autochtones est mise en péril.
81. Le SCC s’est engagé à tenir compte des facteurs énoncés dans l’arrêt *Gladue* au niveau stratégique et opérationnel des services correctionnels pour Autochtones. Les facteurs sociaux historiques liés aux Autochtones peuvent comprendre, sans s’y limiter, les effets du régime des pensionnats, les antécédents de suicide dans la famille et la collectivité, l’expérience du système d’aide à l’enfance ou d’adoption, l’expérience de la pauvreté, le niveau ou le manque d’instruction, et les antécédents de toxicomanie dans la famille et la collectivité. Le SCC a récemment offert, à titre d’essai, une formation sur les principes de l’arrêt *Gladue* à des membres de son personnel. La Directive du commissaire (DC) 702 (*Délinquants autochtones*) stipule que tous les employés du SCC doivent tenir compte, entre autres facteurs, des antécédents sociaux des Autochtones au moment de prendre des décisions relatives au classement par niveau de sécurité, à la réévaluation du niveau de sécurité, au placement en isolement et à la mise en liberté sous condition⁶⁸. Plusieurs autres DC incorporent les principes de l’arrêt *Gladue*, y compris la DC 705-6 (*Planification correctionnelle et profil criminel*), la DC 705-7 (*Cote de sécurité et placement pénitentiaire*), la DC 710-6 (*Réévaluation de la cote de sécurité du délinquant*) et la DC 712 (*Cadre pour la préparation des cas et la mise en liberté*)⁶⁹.
82. Les principes de l’arrêt *Gladue*, et les directives du commissaire à leur appui, devraient avoir une incidence importante sur l’accès, par les détenus autochtones, aux places et aux programmes offerts dans les pavillons de ressourcement établis en vertu de l’article 81. L’application de ces principes devrait aider à faire en sorte que les détenus autochtones sont placés dans des établissements de niveau de sécurité approprié, ont accès à des programmes culturels et correctionnels pour entreprendre leur parcours de guérison ainsi qu’à des occasions d’être transférés vers des établissements à sécurité minimale. Le placement dans un pavillon de ressourcement établi en vertu de l’article 81 est une progression naturelle du processus de guérison et de la réinsertion sociale éventuelle des délinquants autochtones

et rejoint ce que dit la Cour suprême, à savoir que des mesures appropriées doivent être offertes aux délinquants autochtones.

83. Toutefois, il n'est vraiment pas clair dans quelle mesure les principes établis dans l'arrêt *Gladue* sont appliqués dans le système correctionnel fédéral. Un thème commun est ressorti des consultations auprès du personnel du SCC et des pavillons ressourcement, soit que ces principes et l'esprit de la DC 702 ne sont pas bien compris. En outre, les personnes consultées n'ont présenté aucune idée concrète sur la façon de les mettre en œuvre. Le SCC a créé et a offert, à titre d'essai, un module de formation sur ces principes, mais il faudra un certain temps pour en connaître l'incidence sur le traitement quotidien des délinquants autochtones.
84. La formation pilote a fait ressortir que le personnel en établissement croyait à tort la même chose : qu'il faut tenir compte des antécédents sociaux en conformité avec l'arrêt *Gladue* seulement dans le cas des délinquants autochtones qui suivent un parcours de guérison traditionnelle et qui travaillent avec un Aîné. En fait, la politique du SCC précise que les principes établis dans l'arrêt *Gladue* s'appliquent à tous les délinquants autochtones dès leur arrivée dans un établissement fédéral⁷⁰. Cette idée fautive et d'autres montrent qu'une formation sur ces principes devrait être offerte à tous les employés du SCC qui participent à la prise de décisions ayant une incidence sur la liberté des délinquants autochtones. Durant les entrevues, certains ont indiqué qu'ils redoutaient que les délinquants, en raison d'une mauvaise application des principes, en particulier durant la période de l'évaluation, soient placés dans des établissements de niveau de sécurité supérieur, limitant ainsi leur accès aux programmes. Dans la *Stratégie relative au cadre de responsabilisation des services correctionnels pour Autochtones*, le SCC indique qu'il respectera la décision dans l'affaire *Gladue*. Toutefois, le *Cadre de responsabilisation des services correctionnels pour Autochtones – rapport de fin d'exercice 2010-2011*, ne fait aucune mention de ces principes ou des progrès réalisés en vue de mettre en place les directives contenues dans la DC 702 quatre ans après son adoption.

CONCLUSION

85. Selon l'enquête, le SCC ne respecte pas l'intention du Parlement en ce qui concerne les articles 81 et 84 de la LSCMLC. Il n'accorde pas la priorité aux accords visés à l'article 81, et ces accords n'offrent pas une solution de rechange viable aux établissements du SCC.
86. L'article 81 de la LSCMLC, en particulier si les alinéas a) et c) sont lus ensemble, indique clairement au SCC qu'il doit adopter une approche nouvelle et différente pour venir à bout de la surreprésentation chronique des Autochtones dans les établissements fédéraux. Le Parlement voulait que le SCC partage, avec les collectivités et les organisations autochtones, la gestion et la responsabilité, mais non la compétence, en matière de soins et de garde des délinquants autochtones.
87. Le SCC a eu 20 ans pour régler les questions liées aux relations, à la confiance et à la gestion des risques que soulève la mise en œuvre d'accords en vertu de l'article 81. Toutefois, en 2011, seulement quatre pavillons de ressourcement étaient visés par cet article, pour un total de 68 places, et aucun établissement de ce genre en Colombie-Britannique, en Ontario, dans les provinces de l'Atlantique ou dans les territoires. Les pavillons de ressourcement établis en vertu de l'article 81, s'ils fonctionnent à pleine capacité, peuvent seulement accueillir 2 % des détenus autochtones incarcérés dans des établissements fédéraux ou 20 % de ceux à sécurité minimale. En fait, jusqu'à tout récemment, il n'y avait pas de cadre stratégique pour appuyer la mise en place de ces pavillons, ni de critères pour évaluer les propositions des collectivités autochtones visant à mettre en place un tel établissement ou à appliquer une autre approche pour la garde des délinquants. Aucun nouveau pavillon n'a été établi en vertu de l'article 81 depuis 2001, et ce malgré une augmentation de près de 40 % du nombre de détenus autochtones entre 2001-2002 et 2010-2011⁷¹.
88. Résultat : les quatre pavillons établis en vertu de l'article 81 sont dans une position précaire. Ils vivent dans l'insécurité parce qu'ils ne sont pas permanents et n'ont pas les ressources financières nécessaires pour supporter les coûts courants de fonctionnement et d'infrastructure. Ces facteurs importants nuisent à la réussite des établissements existants et à la mise en place de nouveaux pavillons en vertu de l'article 81. Les employés sont sous-payés et ont peu de possibilités d'accroître leur revenu, ce qui peut les amener à s'épuiser au travail ou à chercher un emploi auprès du SCC, qui offre des salaires plus élevés et une sécurité d'emploi. Les pavillons de ressourcement visés à l'article 81 ne sont pas dédommagés pour la valeur ajoutée qu'ils apportent sur le plan correctionnel grâce au travail de bénévoles, pour la formation du personnel et pour les améliorations apportées, et leurs efforts à cet égard ne sont pas reconnus. Ce sont là d'importants obstacles qui empêchent les pavillons de ressourcement du SCC d'être transférés aux collectivités en vertu de l'article 81, et les collectivités de bien vouloir négocier des accords en application de cet article.
89. La politique voulant que seuls les délinquants à sécurité minimale soient transférés, bien que rassurante pour les pavillons de ressourcement du SCC et ceux établis en vertu de l'article 81, pose plus de problèmes qu'elle ne procure d'avantages. Le SCC devrait collaborer

avec les pavillons de ressourcement visés à l'article 81 pour trouver des moyens de leur permettre de décider des délinquants qui sont susceptibles de profiter de l'approche de guérison, peu importe leur classement selon le niveau de sécurité, et ce sans compromettre la sécurité et le milieu de guérison.

90. Plus de 70 % des délinquants autochtones mis en liberté ne retournent pas dans une collectivité autochtone, mais dans un centre urbain. Pourtant, trois des quatre pavillons de ressourcement établis en vertu de l'article 81 se trouvent sur des terres des Premières nations, et c'est le cas de tous les pavillons du SCC. Nonobstant les préoccupations soulevées par le SCC, à savoir que la mise en liberté d'un délinquant en milieu urbain augmente le risque de révocation ou de récidive, il est clair que le SCC doit tenir compte du profil démographique lorsqu'il fait appel aux mécanismes prévus aux articles 81 et 84. On trouve dans les communautés urbaines partout au Canada divers organismes et services autochtones qui pourraient parrainer ou appuyer la mise en place de pavillons de ressourcement en vertu de l'article 81 ou des mises en liberté en vertu de l'article 84.
91. Il est entendu que les délinquants autochtones ne souhaitent pas tous suivre un chemin de guérison fondé sur les pratiques culturelles et spirituelles traditionnelles. Généralement, plusieurs délinquants appartiennent à un groupe confessionnel chrétien, et un grand nombre d'entre eux viennent de collectivités où le christianisme est au cœur des croyances de la population. Durant leur incarcération, certains de ces délinquants veulent entretenir leur foi et continuer à pratiquer leur religion après leur mise en liberté. Un groupe de dirigeants autochtones chrétiens de toutes les régions du pays ont proposé la mise en place d'un pavillon de ressourcement chrétien, fondé sur des principes comparables à ceux des peuples autochtones traditionnels⁷². Le SCC devrait envisager d'ajouter un modèle d'établissement chrétien s'il décide de conclure de nouveaux accords en vertu de l'article 81.
92. Jusqu'à septembre 2011, les délinquantes autochtones sous responsabilité fédérale intéressées n'avaient d'autre choix que d'être transférées au Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci du SCC en Saskatchewan pour profiter d'un milieu de guérison offert par un pavillon autochtone. Des unités des Sentiers autochtones ont été mises en place dans deux des cinq établissements régionaux pour femmes (l'Établissement d'Edmonton pour femmes et l'Établissement Fraser Valley), et il y a maintenant un pavillon de guérison à l'Établissement Nova à Truro, en Nouvelle-Écosse, mais il s'agit de services et de soutien offerts en établissement. En 2011, conformément à un accord découlant de l'article 81, seize places ont été ajoutées pour les délinquantes autochtones au Centre de guérison Buffalo Sage à Edmonton, en Alberta. Les délinquantes autochtones des autres provinces n'ont donc pas accès à des possibilités de guérison dans un milieu communautaire, à moins d'un transfèrement en Saskatchewan ou en Alberta. Cette situation est particulièrement difficile pour les délinquantes autochtones qui ont des enfants.
93. Les mises en liberté en vertu de l'article 84 ne devaient pas reposer sur des processus complexes. Le but était plutôt d'accroître la participation des collectivités au processus de mise en liberté en offrant un soutien aux délinquants mis en liberté et en appliquant les conditions nécessaires à leur mise en liberté sûre et en temps opportun. Un certain nombre

des personnes consultées ne comprenaient pas le but de l'article 84 ou encore étaient frustrées par le processus long et complexe requis avant même que la Commission des libérations conditionnelles du Canada examine le plan.

94. L'enquête a révélé qu'à l'échelle du Canada, le SCC dispose de seulement douze ACADA, qui ont pour rôle de nouer des relations avec les collectivités autochtones et de coordonner le processus de mise en liberté en vertu de l'article 84. Ce nombre est clairement insuffisant pour répondre à la demande.
95. Les Aînés sont au cœur du processus de guérison, que ce soit en raison des cérémonies, des enseignements ou des services de counseling qu'ils offrent. Ils sont une ressource très précieuse. Dans le cas des pavillons de ressourcement établis en vertu de l'article 81, le sous-financement a souvent pour effet de limiter la disponibilité des Aînés. Tant et aussi longtemps que les Aînés ne pourront pas se concentrer sur les besoins en matière de guérison des délinquants, auront une charge de travail déraisonnable et ne recevront pas une rémunération adéquate, le modèle de continuum des soins du SCC ne permettra de réaliser le plein potentiel de réinsertion sociale des délinquants autochtones dans leur collectivité. Il y a lieu d'examiner en profondeur les services offerts par les Aînés dans les établissements fédéraux et les pavillons de ressourcement ainsi que les facteurs qui les empêchent de répondre aux besoins des délinquants autochtones.
96. De tous les éléments de la stratégie sur les services correctionnels pour Autochtones du SCC, l'application des principes découlant de l'arrêt *Gladue* est celui qui semble le moins compris et le moins bien interprété. Malgré la formation offerte à titre d'essai à ses employés, le SCC devra faire preuve de leadership pour mettre l'accent sur la Directive du commissaire 702 et d'autres. La formation sur les principes de l'arrêt *Gladue* ne devrait pas être donnée seule, mais devrait faire partie d'un programme de formation complet offert à tous les employés du SCC.
97. Comme il a été mentionné précédemment, deux pénitenciers de la région des Prairies ont une population majoritairement autochtone. Compte tenu de la surreprésentation croissante des Autochtones au sein du système correctionnel fédéral, de l'explosion des naissances chez les Autochtones et des réformes législatives, il est possible que d'autres établissements fédéraux, en particulier dans la région des Prairies, deviennent des établissements « autochtones ». Pour bien gérer cette population, le personnel des établissements du SCC doit mieux comprendre les peuples autochtones, leurs cultures et leurs traditions.
98. Bien que les programmes de guérison dans les pavillons de ressourcement établis en vertu de l'article 81 semblent différents de ceux offerts dans les établissements du SCC, ceux-ci sont bien reçus par les résidents et sont efficaces. En fait, ces pavillons et les organismes autochtones qui les parrainent sont responsables des grandes innovations en matière de programmes correctionnels autochtones, comme les programmes *En quête du guerrier en vous* des Native Counselling Services of Alberta's (NCSA) et *Waseskun Net* du Centre de guérison Waseskun, qui établit des liens entre les détenus autochtones et leur collectivité d'origine.

99. La pleine mise en œuvre des articles 81 et 84 de la LSCMLC est complexe et prend du temps. Elle ne permettra pas de régler seule les problèmes de la surreprésentation des autochtones au sein du système correctionnel fédéral. Il est fort possible que le SCC ait à composer avec un système correctionnel majoritairement autochtone dans la région des Prairies, et que la proportion d'Autochtones soit un facteur important dans toutes les autres régions. L'approche actuelle en matière de services correctionnels pour Autochtones est déficiente. Le nombre de contestations fondées sur les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* ou de poursuites en vertu des lois sur les droits de la personne augmentera sans doute. Le SCC doit cesser de s'en tenir à son approche actuelle, qui mise avant tout sur les interventions en établissement au détriment de solutions communautaires.
100. Comme l'expose en détail la présente enquête, au fil des ans, toute une série d'obstacles se sont dressés, nuisant à la mise en œuvre, par le SCC, des mécanismes prévus aux articles 81 et 84 de la LSCMLC. En ne simplifiant pas l'accès par les délinquants autochtones aux solutions offertes par les articles 81 et 84, le SCC est en partie responsable de la surreprésentation et de l'écart grandissant touchant les résultats correctionnels entre les délinquants autochtones et non autochtones. Le sous-financement chronique des établissements visés à l'article 81, les critères restreints en matière d'admissibilité et de placement et les résultats différentiels ont pour effet de continuer à désavantager les délinquants autochtones au sein du système correctionnel fédéral. Conformément aux expressions de l'autonomie autochtones, les articles 81 et 84 traduisent la promesse de redéfinir la relation entre les peuples autochtones et le gouvernement fédéral. Lorsque la LSCMLC a été promulguée en novembre 2012, on espérait transférer le contrôle d'un plus grand nombre d'aspects de la planification de la mise en liberté des délinquants autochtones et d'accroître l'accès à des services et des programmes adaptés à la culture. Vingt ans plus tard, il est temps que les services correctionnels fédéraux harmonisent leurs politiques en fonction de l'intention originale du Parlement, qu'ils utilisent leurs ressources en conséquence et qu'ils prennent les mesures qui s'imposent.

RECOMMANDATIONS

1. Le SCC devrait créer le poste de sous-commissaire des services correctionnels pour Autochtones afin d'assurer une coordination adéquate entre les différents secteurs du SCC, ainsi qu'avec les partenaires fédéraux et les collectivités autochtones.
2. Le SCC devrait établir une stratégie à long terme pour conclure d'autres accords en vertu de l'article 81 et accroître considérablement le nombre de places dans les régions où le besoin existe. Il devrait obtenir les fonds pour cette stratégie en présentant une demande au Conseil du Trésor ou en procédant à une réaffectation interne. Ce financement ne devrait pas être inférieur au montant de 11,6 millions de dollars qui a été réaffecté en 2001, lequel devrait être rajusté pour tenir compte de l'inflation.
3. Le SCC devrait réitérer son engagement à mettre en place des pavillons de ressourcement en vertu de l'article 81 : a) en négociant des niveaux de financement permanent et réalistes pour les pavillons visés par l'article 81 actuels et futurs, y compris des crédits adéquats pour le fonctionnement, les infrastructures et la parité salariale avec le SCC; b) en poursuivant les négociations avec les collectivités où se trouvent des pavillons du SCC en vue de leur en confier le fonctionnement.
4. Pour toutes les négociations, le SCC devrait conclure un protocole d'entente avec l'organisme visé ou les dirigeants des Premières nations pour s'assurer que ces derniers et les Aînés participent aux négociations et soient considérés comme des partenaires égaux.
5. Le SCC devrait examiner à nouveau le recours à des accords visés à l'article 81 qui ne prévoient pas la mise en place de pavillons de ressourcement, en particulier dans les collectivités ou les régions où le nombre de délinquants ne justifie pas la présence de tels établissements. Il devrait tenir compte des résultats de cet examen dans sa stratégie d'ensemble relative à l'article 81.
6. Le SCC devrait revoir soigneusement le processus de mise en liberté en vertu de l'article 84 dans le but de réduire les lourdeurs administratives et d'accélérer le processus.
7. Le SCC doit élargir le programme de formation de son personnel afin d'ajouter une formation approfondie sur les peuples autochtones, leur histoire, leur culture et leur spiritualité pour tous les employés, notamment sur l'application des principes de l'arrêt *Gladue* dans la prise de décisions correctionnelles. Cette formation ne devrait pas être ponctuelle, mais devrait plutôt être renouvelée tout au long de la carrière de l'employé.
8. Le SCC doit éliminer les difficultés auxquelles doivent faire face les Aînés dans les établissements et les pavillons de ressourcement pour que la guérison des délinquants autochtones soit leur principale préoccupation et responsabilité. De plus, le SCC devrait établir des normes de services, des charges de travail et une rémunération réalistes en ce qui concerne les services offerts par les Aînés. Le SCC devrait s'occuper de rendre compte

des progrès accomplis par rapport à ces normes dans son Cadre de responsabilisation de gestion.

9. Le SCC devrait travailler en partenariat avec des entités autochtones – conseils tribaux, organisations métisses ou inuites, associations en milieu urbain – afin d'établir des protocoles pour les mises en liberté en vertu de l'article 84 dans leur milieu respectif. Ces protocoles, qui pourraient être fondés sur le modèle établi par le MLSN, redéfiniraient la relation entre le SCC et les collectivités autochtones et mettraient en place un processus permettant aux collectivités d'accepter et de surveiller les délinquants mis en liberté en application de l'article 84.
10. Le SCC devrait travailler de concert avec les communautés autochtones chrétiennes, inuites et d'autres pour mettre en place, au besoin, des accords en vertu de l'article 81.

ANNEXES A

CONSULTATIONS ET ENTREVUES

Service correctionnel du Canada

Direction des initiatives pour les Autochtones

Bureau de la région du Pacifique

Bureau de district de l'Alberta

Bureau régional des Prairies

Pavillons de ressourcement du SCC

Village de guérison Kwìkwèxwelhp,
Colombie-Britannique

Pavillon de ressourcement Pê Sâkâstêw,
Alberta

Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci,
Saskatchewan

Pavillons de ressourcement établis en vertu de l'article 81

Centre de guérison Stan Daniels, Alberta

Centre de guérison Buffalo Sage pour
femmes, Alberta

Pavillon de ressourcement spirituel du Grand
conseil de Prince Albert, Saskatchewan

Centre de guérison Waseskun, Québec

Autres

Division des politiques correctionnelles
autochtones, Sécurité publique Canada

Dirigeants de la Première nation de Nekaneet,
Saskatchewan

Aînés et personnel du Pénitencier de la
Saskatchewan

Aîné du Centre Pê Sâkâstêw, Alberta

Organisations autochtones

Native Counselling Services of Alberta

ANNEXE B

BIBLIOGRAPHIE

- Bell, Shawn (2008). « Centre de guérison Waseskun : une communauté de guérison thérapeutique efficace », *Collection sur les Autochtones*, CA 28 APC (2008), Groupe de la politique correctionnelle autochtone, Sécurité publique Canada, Ottawa.
- Canada (1985, c). *Code criminel*, L.R.C., (1985), ch. C-46.
- Canada (1992). *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, L.C., ch. 20.
- Commission nationale des libérations conditionnelles, Approvisionnements et Services Canada. (1988). *Rapport final du Groupe d'étude sur les Autochtones au sein du régime correctionnel fédéral*.
- Commission royale sur les peuples autochtones, Groupe Communication Canada (1996). *Par-delà les divisions culturelles : un rapport sur les autochtones et la justice pénale au Canada*.
- Davis-Patsula, Paula et Marilyn Mogey (1993). *Evaluation of the Stan Daniels Correctional Centre*. Native Counselling Services of Alberta.
- Enquêteur correctionnel Canada (2011). *Rapport annuel du Bureau de l'enquêteur correctionnel 2010-2011*, Ottawa.
- Mann, Michelle (2009). *De bonnes intentions... des résultats décevants : rapport d'étape sur les services correctionnels fédéraux pour Autochtones*. Bureau de l'enquêteur correctionnel.
- Mi'kmaw Legal Support Network (2010). *Building a Bridge. Aboriginal Inclusion in Community Healing and the Process of Reintegration for Aboriginal Offenders*, Unité des politiques correctionnelles autochtones, Sécurité publique Canada.
- Schlecker, Regan, Dawn (2001). *Dreamcatcher 22: Commissions of Inquiry and Aboriginal Criminal Justice Report*, Vancouver, Université de la Colombie-Britannique.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (1975). *The Native Inmate within the Federal Penitentiary System*.
- Sécurité publique Canada (2000). *Aboriginal Corrections Policy Strategic Plan*.
- Sécurité publique Canada (2011). *Aperçu statistique : le système correctionnel et la mise en liberté sous condition – Rapport annuel 2011*. Ottawa.
- Sécurité publique Canada, (2011). *Évaluation 2010-2011 des initiatives de l'approche correctionnelle judiciaire et de l'engagement des citoyens – Rapport final*.

Sécurité publique Canada, Groupe de la politique correctionnelle autochtone. (2006). « Une question de foi : une rencontre entre chrétiens autochtones ». *Collection Peuples autochtones* APC 24 CA.

Sécurité publique Canada, Unité des politiques correctionnelles. (2005). *Aboriginal Corrections Strategic Plan 2005-2010*.

Service correctionnel Canada (1990). *Evaluation Framework. Aboriginal Offender Pilot Projects, Community and Institutional Programs Task Force*, Ottawa.

Service correctionnel Canada (1998). « Procedures for Initiating Section 84 », (Internal Memorandum).

Service correctionnel Canada (2000). « Plan des Dépenses de Financement (2000-2005). », non publié, CR reference 1750-16.

Service correctionnel Canada (2002). « Effective Corrections Results », 3 juin 2002).

Service correctionnel Canada (2010). « Lignes directrices 712-1-1 : Article 84 de la LSCMLC : processus d'application ».

Service correctionnel Canada (2011). « Rapport d'évaluation – Plan stratégique relatif aux services correctionnels pour Autochtones – Chapitre un : Pavillons de ressourcement autochtones », Direction de l'évaluation, Secteur des politiques.

Service correctionnel Canada (2012). *Directive du commissaire 702 – Délinquants autochtones*.

Service correctionnel Canada (2012). *Rapport sur les plans et les priorités 2012-2013*.

Service correctionnel Canada, Direction d'évaluation et revue, Secteur de l'évaluation du rendement. (2004). *Rapport Final – Initiative de l'approche correctionnelle judiciaire – Réinsertion sociale des autochtones*.

Service correctionnel Canada, Direction d'évaluation et revue, Secteur de l'évaluation du rendement (2005). *Evaluation Framework of the Assessment of the Nekaneet First Nation Capacity to Enter into CCRA Section 81 with the Correctional Service of Canada*.

Service correctionnel Canada, Direction de l'évaluation, Secteur de l'évaluation du rendement. (2005). *Rapport d'évaluation : Accord conclu aux termes de l'article 81 par le Native Counselling Services of Alberta et le Service correctionnel du Canada, et le Centre de guérison Stan Daniels*.

Service correctionnel Canada, Direction de la recherche, Secteur de la politique, de la planification et de la coordination (2002). *Étude sur les pavillons de ressourcement pour délinquants sous responsabilité fédérale au Canada*.

Service correctionnel Canada, Direction de la réinsertion sociale dans la collectivité (2010). *Discussion Paper: First Nations, Métis and Inuit Community Reintegration: A Strategic Context*.

Service correctionnel Canada, Direction de la vérification interne (2008). « *Vérification de la gestion des ententes aux termes de l'article 81* ».

Service correctionnel Canada, Direction des initiatives pour Autochtones. (2006). *Plan stratégique relatif aux services correctionnels pour Autochtones 2006-07 à 2010-11*.

Service correctionnel Canada, Direction des initiatives pour les Autochtones (2010). *Cadre de responsabilisation des services correctionnels pour Autochtones*.

Service correctionnel Canada, Direction des initiatives pour les Autochtones (2011). *Cadre de responsabilisation des services correctionnels pour Autochtones rapport de fin d'exercice 2010-2011*.

Service correctionnel Canada, Direction des initiatives pour les Autochtones (non daté), *Conditional Release Planning Kit*.

Service correctionnel Canada, Direction des questions Autochtones (2001). *Plan d'action national sur les services correctionnels pour Autochtones*.

Service correctionnel Canada, Direction des questions autochtones (2001). *Effective Corrections Initiative: 2000-2001 Performance Management Report*.

Solliciteur général Canada (non daté). « Comment a été façonnée la réforme correctionnelle au Canada », *Documents de travail sur la révision du droit correctionnel, de 1986 à 1988*.

Statistique Canada (2005). *Projections des populations autochtones, Canada, provinces et territoires 2001 à 2017*.

Statistique Canada (2006). « Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations ». *Recensement de 2006*.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (2000). *En constante évolution : La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Sous-comité sur la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition du Comité permanent de la justice et des droits de la personne.

Young, Sara (2011). *Gladue and Correctional Service Canada: A Report on the Application of Gladue Principles in Federal Corrections in Canada*. Aboriginal Corrections Policy Division, Sécurité publique Canada.

NOTES DE LA FIN

¹ *R. c. Gladue* (1999) 1 R.C.S. 688.

² *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, L.C. 1992, ch. 20.

³ Michelle M. Mann (2009). *De bonnes intentions... des résultats décevants : rapport d'étape sur les services correctionnels fédéraux pour Autochtones*. Bureau de l'enquêteur correctionnel.

⁴ Conversation avec Gina Wilson, ancienne directrice générale, Questions autochtones, Service Correctionnel Canada.

⁵ Requête en modification C-36 du gouvernement (1992). Rejetant une requête de M. Blackburn (NPD) en vue de modifier le paragraphe 81(1) pour préciser que le ministre doit... le gouvernement a affirmé que le ministre n'est pas obligé de conclure une entente et que le consentement mutuel des parties est essentiel à la négociation et à la conclusion d'une entente satisfaisante pour le ministre et les collectivités autochtones.

⁶ *Établissement Mountain (Comité pour le transfert des délinquants autochtones) c. Canada*. [1997] A.C.F. 19. Le tribunal affirme dans cette affaire qu'il s'agit d'une action en justice intentée au nom de 1 800 détenus autochtones en vue du transfèrement de délinquants sous le soin et la garde de la collectivité autochtone en vertu de l'article 81. Le tribunal a également affirmé que la demande n'était pas fondée en droit, parce que rien n'oblige le Service à assurer le placement en établissement en vertu de cet article, qui est facultatif, et non obligatoire.

⁷ La *Politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale* précise que « pénitenciers et libérations conditionnelles » font partie des catégories qui demeurent sous la compétence du gouvernement fédéral, mais pour lesquels il est possible de négocier l'exercice de pouvoirs administratifs.

⁸ Service correctionnel Canada, Direction des initiatives pour les Autochtones (2011). *Cadre de responsabilisation des services correctionnels pour Autochtones - Rapport de fin d'exercice 2010-2011*, p. 3-4.

⁹ Sécurité publique Canada (2011). *Aperçu statistique : le système correctionnel et la mise en liberté sous condition – Rapport annuel 2011*, p. 51.

¹⁰ Ibid. p. 61.

¹¹ Sécurité publique Canada (2000). *Aboriginal Corrections Policy Strategic Plan*.

¹² Statistique Canada (2006). « Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations ». *Recensement de 2006*.

¹³ Statistique Canada (2005). *Projections des populations autochtones, Canada, provinces et territoires, 2001 à 2017*.

¹⁴ Secrétariat du Conseil du Trésor (1975), *The Native Inmate within the Federal Penitentiary System*, p. 3.

¹⁵ Ibid. p. 4.

¹⁶ Solliciteur général Canada, Division des communications. (1975). *Les Autochtones et la justice : rapports de la Conférence nationale et de la Conférence fédérale-provinciale sur les Autochtones et le régime de justice pénale*, p. 11.

¹⁷ Ibid. p. 38.

¹⁸ Commission nationale des libérations conditionnelles, Approvisionnement et Services Canada (1988). *Rapport final du Groupe d'étude sur les Autochtones au sein du régime correctionnel fédéral*, p. 87.

¹⁹ « Public Inquiry into the Administration of Justice and Aboriginal People », *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba*, volume 1, p. 83.

²⁰ Ibid. p. 642.

²¹ Ibid. p. 24.

²² Commission royale sur les peuples autochtones. (1996). *Par-delà les divisions culturelles*.

²³ Mann, op. cit.

²⁴ Le Centre Stan Daniel's et la Direction des initiatives pour les Autochtones de l'administration centrale du SCC ont confirmé qu'il y avait 68 places possibles en vertu d'accords visés à l'article 81.

²⁵ Service correctionnel Canada, Direction des questions autochtones. (2001). *Plan d'action national sur les services correctionnels pour Autochtones*, p. 3-4.

²⁶ Service correctionnel Canada (2002). *Effective Corrections Results*. CR 1750-16, p. 9-10. (3 juin 2002).

²⁷ Le financement prévu pour les initiatives découlant de l'Approche correctionnelle judiciaire s'élevait initialement à 45 millions de dollars sur cinq ans (de 2000-2001 à 2004-2005), le tout partagé entre le SCC (30 millions), la Commission des libérations conditionnelles du Canada (6,5 millions) et Sécurité publique Canada (8,5 millions). Sécurité publique Canada (mars 2011), *Rapport final – Évaluation 2010-2011 des initiatives de l'approche correctionnelle judiciaire et de l'engagement des citoyens*.

²⁸ Service correctionnel Canada, Direction d'évaluation et revue, Secteur de l'évaluation du rendement. (2004). *Rapport Final – Initiative de l'approche correctionnelle judiciaire – Réinsertion sociale des Autochtones*.

²⁹ Service correctionnel Canada (2002). *Effective Corrections Results*, p. 2.

³⁰ Ibid. p. 2.

³¹ Service correctionnel Canada (2004). *Rapport Final – Initiative de l’approche correctionnelle judiciaire*.

³² Service correctionnel Canada, Direction des initiatives pour Autochtones. (2006). *Plan stratégique relatif aux services correctionnels pour Autochtones 2006-07 à 2010-11*.

³³ Service correctionnel Canada, Direction des initiatives pour les Autochtones (2010). *Cadre de responsabilisation des services correctionnels pour Autochtones*.

³⁴ Service correctionnel Canada, Direction de la recherche, Secteur de la politique, de la planification et de la coordination (2002). *Étude sur les pavillons de ressourcement pour délinquants sous responsabilité fédérale au Canada*.

³⁵ Service correctionnel Canada, Direction des initiatives pour les Autochtones (2010). *Cadre de responsabilisation des services correctionnels pour Autochtones*.

³⁶ Service correctionnel Canada (2006). *Plan stratégique relatif aux services correctionnels pour Autochtones 2006-07 à 2010-11*.

³⁷ Sécurité publique Canada (2011). *Aperçu statistique : le système correctionnel et la mise en liberté sous condition - Rapport annuel 2011*.

³⁸ Service correctionnel Canada (2012). *Rapport sur les plans et les priorités, 2012-2013*.

³⁹ Mann, op. cit.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Service correctionnel Canada, Direction de la vérification interne (2008). *Vérification de la gestion des ententes aux termes de l’article 81*, p. 8.

⁴² Les politiques incluent : Lignes directrices 541-2 : « Négociation, mise en œuvre et gestion des accords conclus en vertu de l’article 81 de la LSCMLC »; Lignes directrices 710-2-1 : « Article 81 de la LSCMLC : Admission et transfèrement de délinquants »; Lignes directrices 712-1-1 : « Article 84 de la LSCMLC : Processus d’application ».

⁴³ Service correctionnel Canada, Direction de la recherche, Secteur de la politique, de la planification et de la coordination. (2002). *Étude sur les pavillons de ressourcement pour délinquants sous responsabilité fédérale au Canada*, p. 66-67.

⁴⁴ Service correctionnel Canada (2010). *SCC Lignes directrices 710-2-1 : « Article 81 : Admission et transfèrement de délinquants »*.

⁴⁵ Service correctionnel Canada (2011). *Cadre de responsabilisation des services correctionnels pour Autochtones – Rapport de fin d’exercice 2010-2011*, p. 20.

⁴⁶ Sécurité publique Canada (2011). *Aperçu statistique : le système correctionnel et la mise en liberté sous condition – Rapport annuel 2011*, p. 53.

⁴⁷ Données du Système de gestion des délinquants du SCC fournies par la Direction des initiatives pour les Autochtones, 30 janvier 2012.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Service correctionnel Canada (2011). *Cadre de responsabilisation des services correctionnels pour Autochtones – Rapport de fin d'exercice 2010-2011*, p. 6.

⁵⁰ Données du Système de gestion des délinquants du SCC fournies par la Direction des initiatives pour les Autochtones, 30 janvier 2012.

⁵¹ Entrevue avec le personnel du Centre de guérison Waseskun.

⁵² Correctional Service Canada. Evaluation Branch, Policy Sector. (2011). *Evaluation Report: Strategic Plan for Aboriginal Corrections – Chapter One: Aboriginal Healing Lodges*, p. 11.

⁵³ Service correctionnel Canada. Direction de l'évaluation, Secteur des politiques (2011). *Rapport d'évaluation – Plan stratégique relatif aux services correctionnels pour Autochtones – Chapitre un : Pavillons de ressourcement autochtones*, p. 11.

⁵⁴ Données du Système de gestion des délinquants du SCC fournies par la Direction des initiatives pour les Autochtones, 30 janvier 2012.

⁵⁵ Service correctionnel Canada (2011). *Rapport d'évaluation – Plan stratégique relatif aux services correctionnels pour Autochtones*.

⁵⁶ Service correctionnel Canada, (2008). Directive du Commissaire 702 – *Délinquants autochtones*.

⁵⁷ Service correctionnel Canada (2011), *Cadre de responsabilisation des services correctionnels pour Autochtones – Rapport de fin d'exercice 2010-2011*, p. 8.

⁵⁸ Ibid., p. 6.

⁵⁹ Service correctionnel du Canada, Direction des initiatives pour les Autochtones, (non daté). *Conditional Release Planning Kit*.

⁶⁰ Service correctionnel Canada (1998). *Procedures for Initiating Section 84.*, p. 19. (note de service interne).

⁶¹ Sécurité publique Canada, Unité des politiques correctionnelles autochtones, Mi'kmaw Legal Support Network (2010). *Building a Bridge. Aboriginal Inclusion in Community Healing and the Process of Reintegration for Aboriginal Offenders*.

⁶² Service correctionnel Canada (2011). *Cadre de responsabilisation des services correctionnels pour Autochtones – Rapport de fin d'exercice 2010-2011*, p. 6.

⁶³ Il y a également des unités des Sentiers autochtones dans deux des cinq établissements régionaux pour femmes : l'Établissement d'Edmonton pour femmes et Établissement de la vallée du Fraser pour femmes.

⁶⁴ Ibid., p. 10

⁶⁵ *Code criminel du Canada*, L.R.C. 1985, ch. C-46, art. 718.2c).

⁶⁶ Mann (2009), op. cit.

⁶⁷ *R. c. Ipeelee*, 2012 CSC 13.

⁶⁸ Service correctionnel Canada. (2008). *Directive du Commissaire 702 – Délinquants autochtones*, art. 17.

⁶⁹ Il faut noter que ces DC sont en cours de révision.

⁷⁰ Sara Young. (2011). *Gladue and Correctional Service Canada: A Report on the Application of Gladue Principles in Federal Corrections in Canada*, p. 14-15, Unité des politiques correctionnelles autochtones, Sécurité publique Canada.

⁷¹ Sécurité publique Canada (2011), op. cit.

⁷² Sécurité publique Canada, Unité de la politique correctionnelle autochtone. (2006). *Une question de foi : une rencontre entre chrétiens autochtones*, Collection Peuples Autochtones, APC 24 CA.