

Mémoire
de l'Honorable Daniel Shewchuk
Ministre de la Justice et Procureur général du Nunavut
au
Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles sur le
projet de loi C-10 et la Loi sur la sécurité des rues et des communautés
Le 2 février 2012

Monsieur le président et membres du comité, j'accueille favorablement cette occasion de me présenter devant le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles sur une question importante pour le gouvernement du Nunavut, les Nunavummiut et, d'ailleurs, pour tous les Canadiens. Il s'agit des implications de la proposition de la Loi sur la sécurité des rues et des communautés du projet de loi C-10. Plus particulièrement, je veux parler de son impact sur le Nunavut et sa population.

Plusieurs autres ministres de la Justice ont exprimé leurs préoccupations au sujet des effets sociaux et fiscaux de ce projet de loi. Le Nunavut est susceptible d'être le plus touché par le nouveau régime créé par le projet de loi C-10, surtout en ce qui a trait aux contrevenants Nunavummiut et à la diminution de la discrétion de nos juges dans l'exercice de leurs fonctions de détermination des sentences.

Comme vous le savez, le taux de criminalité canadien est généralement à la baisse. Tristement, le Nunavut a échappé à cette tendance. Le territoire a le taux le plus élevé de crimes violents de toutes les juridictions canadiennes – six fois plus élevé que la moyenne nationale. L'emphase du projet de loi C-10 sur l'incarcération par le biais des dispositions sur les sentences minimales obligatoires produira sûrement un afflux de détenus dans nos prisons territoriales, qui sont déjà surpeuplées et créera des arrérages encore plus grands à notre palais de justice.

Présentement, plus de 15 cas de meurtres et d'homicides involontaires sont en suspens devant le tribunal du Nunavut. Ceux-ci représentent les dossiers en matière criminelle les plus sévères traités par notre système judiciaire. Les procès se déroulent dans des collectivités éloignées de centaines ou milliers de kilomètres et requièrent le déploiement d'énormes ressources humaines et logistiques, tout un défi dans le Nord. Les dispositions sur les sentences minimales obligatoires du projet de loi s'ajouteront aux défis qui confrontent notre système de cour déjà surchargé.

Le Centre correctionnel de Baffin (CCB) est un établissement à sécurité minimum et, présentement, le seul centre correctionnel pour hommes adultes en opération au Nunavut. Le

CCB a été construit en 1984 pour accueillir 48 détenus, mais en loge régulièrement de 90 à 94. Une nouvelle installation de 48 lits est prévue pour l'été 2012 à Rankin Inlet. Cette capacité institutionnelle de lits sera automatiquement remplie pour soulager ce surpeuplement et pour rapatrier quelques-uns de nos contrevenants du Nunavut qui ont dû être envoyés aux Territoires du Nord-Ouest parce que nous n'avons pas d'espace pour eux au Nunavut.

Pour faire face au problème du surpeuplement de notre établissement correctionnel, en moyenne 55 contrevenants doivent être envoyés dans des établissements correctionnels au sud au coût annuel de 4,7 M \$. Il est très difficile d'offrir à l'extérieur du Nunavut une programmation culturellement appropriée ou un service-conseil aux contrevenants inuit.

Le projet de loi proposé créera un surpeuplement plus important au Nunavut et une augmentation du nombre de transferts vers des installations au sud. Ce surplus de prisonniers et les charges de travail additionnelles pour la cour occasionneront des coûts d'opération plus élevés pour nos divisions des Services de la cour et de correction et s'ajouteront aux coûts déjà considérables d'immobilisation pour un nouvel établissement à Iqaluit qui sont de centaines de millions de dollars.

La plupart des contrevenants du Nunavut qui sont pris dans le système de justice criminelle font face aux répercussions cycliques de violence familiale, d'abus d'alcool et de substances toxiques et, souvent, de maladie mentale. Le projet de loi C-10 détournera des ressources financières dont nous avons besoin pour traiter les causes premières du comportement criminel et pour financer les programmes de réhabilitation au profit d'un modèle punitif qui stressera encore plus notre cour et notre infrastructure correctionnelle déjà surchargées.

Une majorité des crimes commis au Nunavut sont attisés par l'abus d'alcool – un signe que les conditions de vie sous-jacentes sont les moteurs de nos taux élevés de criminalité. Un programme pilote récemment mené conjointement par le ministère de la Santé et des Services sociaux et la GRC a démontré que les personnes les plus habituellement intoxiquées sont prêtes à solliciter de l'aide pour leur dépendance si elles savent où aller et ce qu'il faut faire. Au cours des six premiers mois du programme, 147 toxicomanes ont été appréhendés au moins deux fois. Parmi eux, soixante-dix-huit ont consenti à recevoir de l'aide. De ces 78, 67 ne sont pas revenus en détention. Ceci est un petit exemple de coopération et d'engagement de nos institutions et des bienfaits d'une stratégie de la justice axée sur la réhabilitation qui fonctionne bien au Nunavut. Toutefois, le Nunavut a besoin de solutions durables devant ces problématiques difficiles et, pour ce faire, d'un financement pour développer des programmes et des infrastructures. Notre système judiciaire doit avoir la flexibilité pour nous permettre d'expérimenter ces types de programmes et de concevoir des programmes qui réussissent parce que l'incarcération n'est pas une solution à long terme à notre problème.

Nous sommes tous d'accord que nous devons travailler ensemble pour faire de notre pays un endroit plus sécuritaire et plus juste. Reconnaître les racines du comportement criminel et aborder

ces préoccupations par le traitement et les programmes est une stratégie plus rentable que la détermination inflexible d'une peine. Beaucoup d'études ont démontré que des sanctions de justice criminelle plus dures accroissent en fait la probabilité de répéter les offenses et que des taux plus élevés d'incarcération n'égalent pas des taux plus bas de crimes (Gabor, 2002).

De la même façon, des décideurs au sud de nos frontières et en Australie ont réalisé que détenir plus de personnes pour plus longtemps est coûteux et inefficace. Des minimums obligatoires sévères au Texas et en Californie ont eu pour effet de surpeupler les prisons et de mettre de la pression sur le système judiciaire, tout en faisant peu pour réduire les taux de criminalité. Nous devons apprendre de l'expérience de ces autres juridictions.

L'emphase que le projet de loi C-10 met sur l'augmentation de la durée de détention et sur les peines minimales obligatoires aura un effet spécifique pour le Nunavut, lieu de résidence du plus grand nombre d'Inuit au Canada et le produit de l'Accord sur les revendications territoriales. Certaines dispositions du projet de loi C-10 sont en conflit avec les valeurs et les principes du système de justice du Nunavut qui est basé sur les concepts inuit traditionnels de justice et de réhabilitation. La justice au Nunavut a toujours voulu refléter la population et la culture du territoire qui est majoritairement inuit. L'incarcération ne représente pas une valeur pour un peuple qui a vécu du terroir pendant des millénaires. De même, les minimums obligatoires ne permettent pas l'intervention traditionnelle de la communauté et des aînés dans le système de justice puisque peu importe l'opinion de la communauté ou de son engagement, le résultat est fixé d'avance par les peines minimales obligatoires.

L'importance de la justice traditionnelle inuit a été reconnue par notre cour de justice du Nunavut et dans sa jurisprudence tout comme les valeurs sociétales inuit appliquées bien avant la création de notre pays. La diminution de la discrétion des juges qui doivent obligatoirement condamner à des peines minimales pour beaucoup d'offenses commises au Nunavut aura un impact sur l'application de sentences alternatives et sur les mesures de justice réparatrice traditionnelle des communautés inuit. Cet impact se fera sentir dans l'application des principes reconnus de détermination de peines élaborés par la Cour suprême du Canada dans le jugement *R. v Gladue*.

Les principes de détermination de la peine exposés dans ses grandes lignes dans *Gladue* représentent une contrepartie pondérée et appropriée à la surreprésentation dramatique des Autochtones du Canada au sein du système de justice canadien et au désavantage que l'historique d'abus et de pauvreté crée pour beaucoup d'Autochtones au Canada.

Les Principes *Gladue* ne signifient pas que les contrevenants autochtones recevront toujours des peines moins sévères, ils signifient simplement que la cour doit voir les réalités de vie des Autochtones et tenir compte de ces problématiques au moment d'imposer une peine.

Au Nunavut, la cour a pris *Gladue* en compte dans bon nombre de procès dans le but d'en arriver à une peine juste et équitable. Les Inuit du Canada font face à des défis historiques et socioéconomiques que *Gladue* et la cour de justice du Nunavut mandatent de prendre en compte

lors de la détermination de la peine d'un contrevenant inuit. Des peines minimales obligatoires ignorent le cas de droit *Gladue* et lient les mains de la cour lorsqu'elle fait affaire avec des contrevenants autochtones.

Le gouvernement du Nunavut croit que retirer cette discrétion aux juges n'est pas la bonne approche. Nos juges, basés au Nunavut, jouent un rôle critique dans le fonctionnement du système de justice criminelle au Nunavut. Les peines minimales obligatoires proposées dans le projet de loi C-10 retireraient cette discrétion des juges au moment de déterminer effectivement quelle peine peut le mieux produire un équilibre parmi tous les objectifs fondamentaux de détermination de la peine. Interdire à nos juges l'exercice de leur discrétion pour déterminer une peine appropriée à un contrevenant devant eux est contraire à l'esprit et à la lettre d'une grande partie de la jurisprudence qui reconnaît la position unique des juges dans l'évaluation et la détermination de la sentence appropriée pour chaque cas individuel.

Il y a de bonnes raisons d'accorder la discrétion à un juge chargé d'imposer une sentence convenable. Le juge a entendu les circonstances particulières et la preuve du délit et du contrevenant et est le mieux placé pour imposer une sentence qui établit un équilibre entre tous les éléments de détermination de la peine. Le juge est aussi le mieux équipé pour évaluer ce qui sera fidèle aux besoins et circonstances de la communauté où le crime a été commis. Cet argument est particulièrement percutant au Nunavut où nos juges en résidence sont devenus des experts dans la reconnaissance des circonstances uniques de notre territoire et de sa population. La solution fourre-tout des peines minimales obligatoires ne cadre pas dans une région du Canada comme la nôtre.

Le *Code criminel* contient une reconnaissance statutaire du principe de retenue, énonçant que le but de la détermination de la sentence est de séparer les contrevenants de la société *seulement là où c'est nécessaire*. L'article 718,1 du *Code criminel* stipule que la proportionnalité est le principe fondamental de la détermination de la sentence, et qu'«une sentence doit être proportionnelle à la gravité de l'offense et le degré de responsabilité du contrevenant». La proportionnalité reflète l'équilibre délicat que doit atteindre le prononcé d'une sentence juste. Le Nunavut propose, respectueusement, que le projet de loi C-10 n'atteint pas cet équilibre.

En plus d'être le territoire le plus récent, le Nunavut a aussi la population la plus jeune du Canada et la croissance démographique la plus rapide. Les mesures plus strictes pour les crimes chez les jeunes dans le projet de loi C-10 signifieront que plus de nos jeunes gens finiront par être incarcérés – ceci aura un impact sérieux sur nos communautés et nos familles. Avec ce que nous apprenons sur les bienfaits de cibler les causes premières du comportement criminel dans le traitement des abus des substances toxiques, enfermer plus de jeunes serait contre-productif.

La décision d'autoriser la publication des noms des jeunes contrevenants nous cause des soucis puisque cela créera un stigma et un embarras pour les jeunes personnes et leurs familles dans les très petites communautés interreliées du Nunavut. De plus, le projet de loi C-10 requiert une

évaluation pour déterminer l'impact de la publication du nom du jeune contrevenant. Nous, au Nunavut, n'avons pas les installations ni les spécialistes pour faire ce genre d'évaluation. Nous serons donc forcés d'envoyer les jeunes contrevenants au sud par avion pour l'évaluation requise, et ce, à des coûts énormes.

Enfin, j'aimerais parler de consultation. Le projet de loi C-10 aura manifestement un effet considérable, à la fois social et financier, pour chacun des territoires et provinces. Les amendements au *Code criminel* dans le projet de loi sont un changement majeur dans le régime de détermination des sentences dans ce pays et est un signe d'un changement dans la philosophie derrière notre système de justice criminelle. Aussi, comme mentionnées auparavant, la détermination obligatoire de sentences minimales et les pénalités plus strictes occasionneront des coûts plus élevés pour les provinces et territoires et, en même temps, leurs prisons et leurs cours de justice verront un afflux de nouveaux clients. Un projet de loi aussi transformateur devrait faire l'objet d'une vaste consultation avec tous les intervenants, particulièrement les provinces et territoires.

Le projet de loi C-10 a été introduit en septembre 2011 et approuvé par la Chambre des communes en décembre. En aucun temps, l'opinion de notre gouvernement n'a été sollicitée ni n'a-t-il été invité à s'adresser au Comité de la Chambre des communes. Si je remercie ce comité pour l'occasion de m'exprimer, plus de consultation avant l'introduction et l'adoption du projet de loi dans la Chambre basse aurait dû avoir lieu. Avant d'introduire tout projet de loi substantif, notre gouvernement consulte toutes et chacune des parties intéressées. Le projet de loi C-10 n'a jamais eu la chance d'être moulé et amélioré par les commentaires et l'expérience des provinces et territoires. Nous croyons profondément que si l'occasion leur était donnée, notre gouvernement et nos collègues des provinces et territoires auraient pu offrir un appui et des conseils qui auraient réduit les coûts de ce projet de loi et aidé le gouvernement fédéral à mieux apprécier nos préoccupations au sujet de minimums obligatoires.

Tout indique que le gouvernement du Canada a l'intention de mettre en œuvre les mesures du projet de loi C-10. En conséquence, je vous demande de prendre en compte que cette décision et ce projet de loi auront sans aucun doute un effet disproportionné sur le Nunavut. Je demande donc que le gouvernement du Canada travaille avec le gouvernement du Nunavut pour voir à ce que le Nunavut reçoive l'appui financier nécessaire pour s'attaquer aux nouvelles pressions judiciaires et correctionnelles que le projet de loi C-10 causera. Entre-temps, je demande que la mise en œuvre de ce projet de loi soit retardée pour donner suffisamment de temps pour que le gouvernement du Nunavut, de concert avec le gouvernement du Canada, développe l'infrastructure nécessaire pour accommoder ce nouveau fardeau sur notre système de justice et de corrections.

Merci beaucoup pour cette opportunité de vous adresser la parole aujourd'hui. Thank you. Qujannamiik.