

# La Politique sur la Police des Premières Nations : une avancée en matière de gouvernance ?<sup>1</sup>

**Laura Aubert**

Centre international de criminologie comparée, Université de Montréal

**Mylène Jaccoud**

Centre international de criminologie comparée, Université de Montréal

---

*This article presents the results of an empirical study on Aboriginal police services in Quebec. It conducts an inventory of their conditions of operation and it puts into perspective these conditions with respect to the objectives of the First Nations Policing Policy in order to see if Aboriginal police services constitute or not a form of governance. Our results show that although Aboriginal police services have – on paper – the same powers and privileges as regular police forces and seem likely to be equally effective, the means at their disposal are much lower than those allocated to other police forces even though they deal with heavier social problems. In fine, our results question the real political will of federal and provincial governments to apply the objectives of the First Nations Policing Policy, more specifically to promote autonomy of First Nations.*

*Keywords: Aboriginal police services, Quebec, First Nations Policing Policy, governance, political will*

*Le présent article rapporte les résultats d'une étude empirique sur les services policiers autochtones du Québec. Il procède à un état des lieux de leurs conditions d'exercice et de fonctionnement qu'il met en perspective avec les objectifs de la Politique sur la Police des Premières Nations afin notamment d'établir dans quelle mesure les polices autochtones mises en place suite à l'adoption de cette politique constituent une forme de gouvernance en matière de justice. Les résultats de cette étude montrent que si les polices autochtones disposent – sur le papier – des mêmes pouvoirs et prérogatives que les organisations policières régulières et semblent devoir faire la preuve d'une efficacité équivalente, les moyens dont elles bénéficient sont très inférieurs à ceux alloués aux organisations policières régulières alors même qu'elles gèrent des problématiques plus lourdes. In fine, ils interrogent quant à la – réelle –*

*volonté politique des gouvernements fédéral et provincial de voir se concrétiser les objectifs de la Politique sur la Police des Premières Nations, à tout le moins celui visant à promouvoir l'autonomie des Premières Nations.*

*Mots clés : services policiers autochtones, Québec, Politique sur la Police des Premières Nations, gouvernance, volonté politique*

## **Introduction**

Adoptée en 1991 par le gouvernement fédéral, la Politique sur la Police des Premières Nations (PPPN) a pour toile de fond l'échec des différentes expériences initiées en matière policière au sein des collectivités autochtones depuis la fin des années 1960, échec notamment quant à leur capacité à juguler la criminalité et les démêlés des Autochtones avec le système de justice pénale (Aubert et Jaccoud 2009). En soutenant le principe du développement de services de police autogérés par les collectivités autochtones, cette politique vise trois objectifs : « améliorer l'ordre, la sécurité publique et la sécurité personnelle des habitants dans les collectivités des Premières nations », « améliorer l'administration de la justice au sein des Premières nations par des mesures concrètes, c'est-à-dire en mettant sur pied, de concert avec les collectivités, des services de police, professionnels, efficaces et adaptés à leurs besoins particuliers », et enfin « mettre en pratique la politique fédérale concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie » (Canada 1996). Aux enjeux en termes de maintien de l'ordre, se surajoutent donc la nécessaire prise en compte des spécificités culturelles autochtones (Laprairie 1989) et la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des nations autochtones, reconnu et confirmé par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

La mise en place de la PPPN s'inscrit dans le cadre plus général d'une recomposition des relations entre les Autochtones et l'État (Murphy 2005 ; Chartrand 1993 ; Morse et Woodman 1988), et traduit un changement dans l'appréhension des problèmes à l'œuvre au sein des collectivités autochtones : la résolution des problèmes de maintien de l'ordre ou de surreprésentation des Autochtones à tous les échelons du système de justice pénale canadien (Statistique Canada 2006 ; Harding 1991) ne s'envisage aujourd'hui, dans les discours du moins, qu'articulée à l'exercice plein et entier de leur droit à l'autodétermination, la reconnaissance des injustices engendrées par la colonisation et de ses effets en termes de désorganisation sociale ayant supplanté la

lecture culturaliste – et ethnocentrique – au fondement des politiques antérieures en matière policière (Aubert et Jaccoud 2009). En cela, la PPPN, en soutenant le principe du développement de services de police autogérés par les communautés autochtones, participerait et témoignerait de l'établissement et de l'existence de formes de gouvernance dans les collectivités autochtones.

Le terme de gouvernance – concept au reste très polysémique (Baron 2003 ; Lajoie 2000) – appliqué aux collectivités autochtones renvoie à celui de *self-governance* ou auto-gouvernance, et donc au processus de décolonisation et à l'établissement de nouveaux rapports entre elles et l'État – nouveaux rapports censés se substituer au rapport colonial préexistant dans le cadre de ce qui s'affirmerait comme une société postcoloniale (Poirier 2000 ; Gandhi 1998). L'auto-gouvernance suppose donc l'existence d'un pouvoir autochtone, pouvoir autochtone renvoyant, selon les auteurs, à « l'autodétermination indigène » (Brosted 1985 : 7) ou à l'autonomie gouvernementale des nations autochtones (Weaver 1990 : 13). Si le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des nations autochtones a été formellement reconnu et confirmé par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 (Hylton 1999 ; Asch 1992), l'histoire montre que le gouvernement fédéral n'en a effectivement tenu compte qu'au début des années 1990, notamment en raison du retentissement de la crise d'Oka. Le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, créée à l'issue de cette crise, réinvoque d'ailleurs la reconnaissance du droit à l'autonomie gouvernementale des nations autochtones qu'il présente comme « une condition essentielle à l'établissement d'un nouveau rapport entre Autochtones et non-Autochtones » (1996 : 337).

Qu'en est-il aujourd'hui du pouvoir réel des collectivités autochtones et de leur capacité d'auto-gouvernance à la veille du trentième anniversaire de la reconnaissance par la Constitution canadienne de leur statut de « peuples » ? Si l'adoption de la PPPN et le développement de services de police autogérés s'inscrivent indéniablement dans le processus plus général de prise en charge par les collectivités autochtones de l'administration et de la gestion de programmes et services qui leur sont destinés (Charest 1992), consacrent-ils réellement leur droit à l'autodétermination ? Les conclusions de Charest – la prise en charge telle qu'elle existe ne renvoie qu'à un simple pouvoir de gestion – invitent à poser la question.

Si l'on considère l'une des recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones – le droit à l'autonomie gouvernementale

des nations autochtones va de pair avec celui « des nations autochtones d'établir et d'administrer leurs propres systèmes de justice, y compris le pouvoir de légiférer sur leur propre territoire » (1996 : 337) – force est de constater qu'il reste, à ce chapitre, du chemin à parcourir. Néanmoins, l'évolution en termes de transfert de pouvoir illustrée par l'adoption de la PPPN et les changements qu'une telle évolution est susceptible d'entraîner dans les collectivités autochtones ne peuvent être balayés d'un revers de main sous couvert que cette évolution n'est pas passée par la remise en question du cadre juridique (notamment le Code criminel) issu de la colonisation. Loin de minimiser un tel enjeu dans le cadre d'une réflexion sur l'autonomie gouvernementale des collectivités autochtones, l'idée n'est cependant pas de condamner d'emblée une politique qui ambitionne certes de participer à « la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale » mais qui situe sa contribution à un autre niveau. Aussi, nous allons nous attacher davantage aux buts et objectifs de cette politique et aux réalités pratiques de sa mise en œuvre. Car, si l'objectif de cet article est d'interroger la volonté politique de l'État canadien dans la reconnaissance et la promotion du droit à l'autonomie gouvernementale et à l'auto-gouvernance des collectivités autochtones, la voie privilégiée ici est celle de la mesure des écarts entre les principes affichés par la PPPN et les conditions concrètes de sa mise en œuvre.

### **Objectifs de l'article et méthodologie**

Nous n'abordons pas la question de l'auto-gouvernance des polices autochtones d'un point de vue juridique pour en apprécier la pertinence et le bien-fondé. Il s'agit principalement d'apporter un éclairage sur le fonctionnement concret et les conditions réelles d'exercice des polices autochtones afin de les confronter aux objectifs affichés par la PPPN. Aussi, un questionnaire a été élaboré et soumis à l'ensemble des directeurs des corps de police autochtones québécois. Le choix du Québec repose sur un constat : si l'adoption de la PPPN procède d'une volonté d'uniformisation des services policiers alloués aux collectivités autochtones à l'échelle pancanadienne, persistent et coexistent néanmoins diverses formes de services de police engageant à des degrés variables l'autodétermination des communautés autochtones en matière policière, la forme la plus aboutie en la matière étant les services de police autogérés. Or, en 2007, le Québec est la province canadienne qui totalise le plus grand nombre d'ententes sur les services de police autogérés, devant l'Ontario qui est pourtant la province comptant le

plus grand nombre de collectivités autochtones sur son territoire (Rastin 2007 : 4). Le questionnaire, élaboré en mai 2009, comportait cinq grandes séries de questions renvoyant chacune à un thème précis : 1) composition du service de police et profil des policiers, 2) fonctionnement du corps de police, 3) infrastructures et équipements, 4) soutien(s) et collaboration, 5) difficultés et problèmes rencontrés. Ce questionnaire visait à recueillir des données factuelles sur les ressources dont disposent les services de police autogérés du Québec (en termes de personnel, d'équipements et d'infrastructures), sur leur mode de fonctionnement et sur les conditions d'exercice des policiers travaillant en leur sein. Il s'agissait aussi d'obtenir le point de vue des directeurs de police sur les difficultés et les problèmes qu'ils rencontrent, et sur les solutions et obstacles dans la résolution de ces difficultés et problèmes. Aussi, chacun des cinq thèmes précités comprenait des questions fermées, des questions à choix multiples et des questions ouvertes. Durant les mois de juin et juillet 2009, les directeurs de police des différents services de police autochtones québécois ont été contactés téléphoniquement afin de leur présenter les objectifs de la recherche et de solliciter leur participation. Une fois leur accord obtenu, le questionnaire leur a été adressé par courrier, par fax ou par courriel selon la préférence affichée. Si le retour des questionnaires remplis s'est fait à un rythme variable (les derniers nous sont parvenus à l'automne 2009), le fait d'avoir privilégié, préalablement à l'envoi des questionnaires, un contact direct, voire plusieurs contacts avec les directeurs de police, a néanmoins permis d'arriver à un taux de réponse assez exceptionnel<sup>2</sup> si l'on en juge le taux obtenu par les enquêtes antérieures (Murphy et Clairmont 1996 ; Clairmont et Murphy 2000). En effet, 25 des 31 organisations policières autogérées autochtones du Québec ont répondu, soit un taux de retour de près de 81%. Le corps régional Kativik, qui dessert les 14 communautés inuites du Québec, compte parmi les 6 manquantes. Son refus s'explique par le fait qu'il était au moment de la passation du questionnaire en négociations pour la reconduction de l'entente encadrant son existence.

### **Etat des lieux des polices autochtones au Québec**

Jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2009, ont coexisté au Québec deux types de services policiers autochtones autogérés : des corps de police et des services de police. Depuis cette date, la distinction service/corps n'a plus cours puisque les services ont disparu au profit des corps. La différence entre les corps de police<sup>3</sup> et les services de police<sup>4</sup> autochtones tenait principalement au pouvoir qui leur était reconnu et à leur degré de dépendance vis-à-vis de l'État, les corps disposant de prérogatives plus

importantes que les services. Cette différence, en termes d'autonomie, entre les corps et les services de police autochtones, semblait devoir se justifier par le degré de formation des policiers. Un corps de police est un regroupement de policiers ayant suivi la formation patrouille-gendarmerie à l'École nationale de police ; un service de police, un regroupement de constables spéciaux ayant suivi une formation moins poussée que celle suivie par les policiers des corps. Sa responsabilité pouvant être engagée en cas de faute grave d'un constable spécial, le ministre de la Sécurité publique a décidé de mettre fin à la pratique des services pour les remplacer par des corps de police autochtones autonomes.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2009, il n'y a donc plus que des corps de police autochtones ou des communautés desservies par la force policière provinciale, la Sûreté du Québec (SQ), à l'exception d'une communauté algonquine dont l'organisation policière est demeurée un service.<sup>5</sup> Actuellement, 44 des 55 communautés autochtones du Québec sont dotées d'un corps de police autochtone (80%) et 1 possède un service (1,8%). Dans les 10 communautés restantes, les services policiers sont assurés par la SQ (18,2%).

Pour les 25 organisations policières ayant répondu au questionnaire, on arrive à un effectif de 225 policiers (patrouilleurs + enquêteurs)<sup>6</sup>. Si l'on ajoute à ce nombre les effectifs compilés par Statistique Canada (2009) pour les communautés qui n'ont pas répondu, on arrive à un effectif de quelque 315 policiers travaillant au sein des 31 organisations autochtones autogérées du Québec. Pour les 25 communautés qui ont répondu, le taux d'encadrement moyen est d'un policier pour 205 habitants si l'on tient compte du nombre estimatif de policiers à temps plein (patrouilleurs + enquêteurs). Néanmoins, ce chiffre masque des variations importantes, en termes de taux d'encadrement, entre les différentes communautés. Si la variable « facteur d'éloignement »<sup>7</sup> parvient difficilement à rendre compte et à expliquer ces variations, la taille des communautés joue en revanche un rôle prépondérant, les plus petites étant celles qui enregistrent les taux les plus forts. En effet, les communautés de moins de 1000 habitants affichent un taux moyen d'encadrement d'un policier pour 117 habitants, les communautés de 1000 à 3000 habitants un taux moyen d'un policier pour 178 habitants et les communautés dont la population dépasse les 3000 habitants un taux d'un policier pour 297 habitants.

Les informations recueillies lors de cette recherche montrent que les organisations policières autochtones québécoises fonctionnent avec un

personnel majoritairement autochtone, même si le pourcentage tend à diminuer pour les fonctions de direction. Sur les 25 directeurs de police qui ont répondu au questionnaire, 17 sont membres de la nation qu'ils desservent (68%), les autres étant soit non autochtones, soit membres d'une autre nation. Sur les 225 policiers (patrouilleurs et enquêteurs) de l'échantillon, 184 sont autochtones (soit 81,78%) et 162 sont membres de la nation qu'ils desservent (72%). Ces résultats rejoignent deux objectifs forts de la PPPN, celui de permettre « une participation importante [des Autochtones] à l'administration de la justice dans leurs collectivités » et celui de favoriser « la prestation de services de police qui respectent leurs cultures et leurs traditions », ce qui passe à la fois par le pouvoir reconnu à la collectivité autochtone de gérer et d'administrer directement son organisation policière en vertu de la loi sur les services de police qui s'applique à la province concernée, mais aussi par la préférence donnée, au niveau du recrutement des policiers, aux membres de la collectivité.

Un autre objectif de la PPPN est de favoriser la prestation de services de police « de même qualité que dans les autres collectivités canadiennes ». Cet objectif passe notamment par la capacité des organisations policières autochtones à satisfaire les normes en vigueur en matière de formation des policiers. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2009, nous l'avons dit, la distinction service/corps n'a plus cours et le passage du statut de service à celui de corps a été, en principe, subordonné au suivi de la formation patrouille-gendarmerie par les policiers. Or, les informations délivrées dans le questionnaire donnent à voir une réalité plus complexe. Au niveau du codage, la formation retenue est la plus élevée (cas des policiers qui ont suivi plusieurs formations). Sur les 198 patrouilleurs de l'échantillon, 110 ont suivi la formation patrouille-gendarmerie, 66 ont suivi la formation de constable spécial, 17 (les Mohawks d'Akwesasne) ont suivi une formation au Collège de police en Ontario, 3 ont été reconnus par le ministère de la Sécurité publique « en raison de longues années de service ». Pour les deux derniers patrouilleurs, deux surnuméraires d'un même corps de police, l'information n'a pas été communiquée. Chose étonnante, la seule organisation policière, qui est encore un service, est composée de policiers ayant tous bénéficié de la formation patrouille-gendarmerie alors que d'autres organisations policières, qui ont le statut de corps, sont composées exclusivement de policiers n'ayant suivi qu'une formation de constable spécial (Eastmain et Waswanipi) ou fonctionnent avec une « dominante » de policiers n'ayant suivi que cette formation (Chisasibi ou encore Whapmagoostui). Sur les 27 enquêteurs de l'échantillon, 19 ont suivi une formation en enquête policière. Cet écart entre les critères

requis pour bénéficier du statut de corps et le niveau de formation des policiers ne prend sens que mis en perspective avec les difficultés rencontrées par les organisations policières autochtones.

### **Diversité et ampleur des difficultés perçues**

L'un des thèmes proposés dans le questionnaire destiné aux directeurs des organisations policières autochtones avait trait aux difficultés et problèmes rencontrés. Les répondants étaient invités à classer un éventail de problèmes suggérés selon une échelle d'importance croissante allant de 0 à 5. Les 16 propositions soumises par les chercheuses regroupent implicitement trois ordres de problèmes : 1) le manque de soutien ou de collaboration (communauté, conseil de bande et autres corps policiers) ; 2) l'ampleur des problématiques sociales (criminalité, problèmes sociaux) ; 3) le fonctionnement déficient de l'organisation policière en termes d'infrastructures, de financement et de ressources humaines (effectifs, recrutement, compétences ou formation). Comme l'indique le Tableau 1, les problématiques sociales et les difficultés structurelles de l'organisation policière forment les deux ordres de difficultés les plus prégnantes. Plus précisément, l'ampleur des problèmes sociaux, les taux de criminalité élevés couplés au manque de ressources financières et aux problèmes de recrutement sont les difficultés les plus importantes rapportées par les directeurs de police répondants.

**Tableau 1 : les difficultés perçues par les directeurs de police**

Ampleur des problèmes sociaux	3,96
Manque de ressources financières	3,96
Manque d'effectifs policiers	3,72
Taux de criminalité élevés	3,72
Problème de recrutement	3
Manque de soutien de la collectivité	2,64
Formation continue insuffisante	2,6
Roulement de personnel important	2,56
Infrastructures insuffisantes	2,4
Équipements insuffisants	2,36
Infrastructures en mauvais état	2,12
Formation continue inadaptée	2,08
Équipements en mauvais état	1,96
Manque de soutien du conseil de bande ou du conseil municipal	1,8
Collaboration insuffisante avec les autres corps de police	1,4
Collaboration difficile avec les autres corps de police	1,16



## **Le manque de ressources financières**

Près des deux tiers des directeurs de police considèrent que le manque de ressources financières constitue une difficulté importante, voire majeure<sup>8</sup>. Ce problème affecte dans des proportions variables le fonctionnement des différents corps de police et les conditions de travail des policiers, comme en témoignent les notes attribuées aux autres difficultés proposées, notamment celles qui concernent les effectifs policiers, les équipements, les infrastructures ou encore la formation.

En effet, des communautés comparables (en termes de taille et de proximité d'un centre de services) peuvent reconnaître manquer de ressources financières sans nécessairement accorder le même poids aux autres problèmes susceptibles d'affecter le fonctionnement de leur organisation. A titre d'exemple, parmi les communautés affichant le plus haut score sur ce point, deux communautés comparables ne perçoivent pas les autres difficultés de la même façon : la première affiche un score moyen à peu important pour les problèmes d'effectifs, d'équipements, de formation - seule l'insuffisance des infrastructures est présentée comme une difficulté importante (note 4) ; la seconde, en revanche, cumule les handicaps avec un score allant de 4 à 5 pour les problèmes d'effectifs, d'équipements, d'infrastructures et de formation (sauf pour le caractère inadapté de la formation évalué à 2). Semblable comparaison, pour arriver au même constat, peut être réalisée avec d'autres communautés.

## **L'effet cascade du manque de moyens alloués : problèmes d'effectifs, de *turn-over* et de recrutement**

Le manque d'effectifs policiers arrive, avec le taux de criminalité élevé, en seconde position en termes d'importance des problèmes identifiés (3,72) : trois directeurs de police sur cinq estiment qu'il s'agit là d'une difficulté importante, voire majeure<sup>9</sup>.

Les plus petites communautés, nonobstant leur taux d'encadrement policier de prime abord très élevé lorsqu'on rapporte le nombre de policiers au nombre d'habitants, sont celles qui sont les plus affectées par ce problème : pour pouvoir assurer un service 24h/24, 7 jours/7, plus de la moitié d'entre elles (7 sur 12) fonctionnent avec un système d'astreinte, les policiers de jour devant répondre aux appels la nuit. Et quand cela ne suffit pas, le directeur de police vient suppléer ses patrouilleurs : « Étant donné que j'ai seulement 2 policiers, pour qu'ils

aient une qualité de vie acceptable, je dois [...] faire de la patrouille » [directeur de police, petite communauté proche]. Certaines communautés de taille moyenne, nonobstant là encore leur taux d'encadrement policier, ne sont guère plus avantagées et n'ont d'autre recours que d'imposer des horaires contraignants et très lourds à leurs policiers pour maintenir un service permanent.

Le budget alloué aux corps de police autochtones a des incidences sur le roulement du personnel et sur les possibilités de recrutement. S'agissant du turn-over dans les rangs de leur personnel, 11 des 15 directeurs considérant le manque d'effectifs policiers comme une difficulté importante, voire majeure, sont confrontés à des problèmes de cet ordre. Les motifs avancés pour expliquer ce phénomène sont toujours les mêmes : « *Stress, overwork, no additional back-up or support* » [directeur de police, petite communauté éloignée], « Manque de main d'œuvre, charge de travail trop lourde » [directeur de police, communauté de taille moyenne très éloignée]. Le manque d'effectifs policiers affecte très largement les conditions de travail des policiers en exercice – conditions de travail déjà très marquées par les problèmes sociaux à l'œuvre dans les communautés et leur incidence sur les taux de criminalité – mais ces deux problèmes – sous-effectif et conditions de travail difficiles – loin d'être compensés par les conditions salariales offertes sont aggravés par elles : « J'ai besoin d'un meilleur budget pour retenir les agents car ils sont moins payés que dans la plupart des communautés. Une fois que je serai en mesure de garantir un bon salaire, les agents vont arrêter de chercher un autre travail... » [directeur de police, petite communauté éloignée]. Les conditions salariales que les directeurs de police sont en mesure d'offrir à leur personnel n'affectent pas seulement leur capacité à le stabiliser et à le garder mais aussi, de fait, leur capacité à rendre attractifs les postes vacants.

Les commentaires des directeurs de police prennent souvent une dimension plus politique lorsqu'il est question des conditions salariales offertes aux policiers travaillant au sein des corps de police autochtones, cette question posant crûment celle de l'égalité avec les policiers des forces policières régulières mais aussi celle de la [dé-]considération des collectivités autochtones par les gouvernements fédéral et provincial : « Le ministère de la sécurité publique s'intéresse plus à notre équipement (armes à feu, *tasers*, fusils puissants) qu'à nos besoins financiers et nos besoins de main d'œuvre. Chaque première nation doit mendier ou menacer pour obtenir quelques dollars de plus pendant les négociations. Les négociations avec le ministère de la Sécurité publique et le

Canada sont une farce. Il y a des policiers qui continuent d'avoir le même salaire qu'il y a 15 ans. Si votre communauté n'a pas de précieuses ressources à offrir aux gouvernements, ils se comportent comme des dictateurs envers la communauté » [directeur de police, communauté de taille moyenne très éloignée].

Si tous les directeurs de police n'adoptent pas un ton aussi virulent et dénonciateur quand ils évoquent l'attitude des gouvernements fédéral et provincial à leur endroit, leurs propos n'en sont pas moins révélateurs du rapport très inégal dans lequel ils se trouvent placés et dont ils restent les perdants : « Que les représentants des gouvernements fédéral et provincial donnent du support pas seulement critique : on entend que du négatif. C'est une petite équipe. On n'a pas de grosse machinerie derrière. Notre entente vient d'être reconduite pour deux ans sur les mêmes bases (alors que très en deçà des besoins), on ne nous a pas laissé le choix » [directeur de police, petite communauté proche]. Un autre directeur fait observer : « Nous fournissons le même service que la SQ et la GRC. Nous avons les mêmes risques au travail. Pourtant, les gouvernements fédéral et provincial ne le voient pas comme ça. Nous sommes les forces de police les moins bien payées de tout le Canada » [directeur de police, petite communauté proche].

Les disparités salariales entre les policiers travaillant dans les corps de police autochtones et ceux des forces policières étatiques régulières ne sont pas une fiction. Si l'on compare le salaire des patrouilleurs des corps de police autochtones ayant une année d'ancienneté, à celui des agents de classe 1 de la Sûreté du Québec présentant une ancienneté équivalente<sup>10</sup>, on constate que le salaire des premiers s'échelonne entre 33 000 \$/an et 36 390 \$/an<sup>11</sup> alors que le traitement des seconds est de 42 657 \$/an. Les écarts ne cessent de se creuser l'ancienneté augmentant : au bout de six ans, le traitement d'un agent de classe 1 de la Sûreté du Québec s'élève à 65 880 \$/an, le salaire du patrouilleur ayant 6 ans d'ancienneté pour lequel nous disposons de cette information est de 40 000 \$/an.

Au-delà des conditions salariales, c'est plus largement la dotation budgétaire inéquitable allouée par constable qui est remise en cause : « Mon service reçoit 102 000 dollars par homme (ce qui couvre les salaires et les avantages sociaux, la formation, le fonctionnement et l'administratif). Si je compare cette somme à 174 000 dollars par homme [somme allouée par constable aux autres forces policières], c'est que je serais alors en mesure d'augmenter les salaires à un niveau comparable à ceux en vigueur dans le reste du Canada. Par exemple,

mon plus ancien constable reçoit 46 000 \$. La moyenne non-autochtone est de 72 000 \$. Cela fait aussi plus de dollars pour la formation complémentaire, plus de dollars pour la prévention du crime » [directeur de police, communauté de taille moyenne proche].

### **La formation en question**

Le niveau de formation des policiers travaillant dans les corps de police autochtones constitue un sujet de préoccupations pour un certain nombre de directeurs de police. Dans l'ensemble, c'est l'insuffisance de la formation, et non son caractère inadapté, qui est mise en avant. En outre, le seul directeur qui s'étend sur le caractère inadapté de la formation dénonce moins une inadaptation qui tiendrait à un manque de prise en compte de la spécificité culturelle des collectivités autochtones et, partant, de l'exercice policier en leur sein, que le nivellement par le bas induit par la qualité de la formation destinée aux policiers autochtones : « [la formation] est tellement adaptée que ça en devient ridicule. Pour moi, mon service de police doit être équivalent aux autres. J'ai suivi le certificat de gestion des organisations. Ma fille de 9 ans aurait été capable de répondre aux questions qu'on m'a posées » [directeur de police, petite communauté proche].

L'insuffisance de formation est là encore reliée au manque de ressources financières. Le sous-financement des corps de police autochtones semble difficilement permettre à un certain nombre d'entre eux d'atteindre les normes de formation fixées par la PPPN. Certains commentaires relatifs au contenu de la formation mettent quant à eux l'accent sur la nécessité d'une sensibilisation aux problèmes sociaux à l'œuvre dans les communautés, notamment « aux dépendances aux stupéfiants et aux drogues dures » [directeur de police, petite communauté éloignée].

### **Problèmes sociaux et style policier**

L'ampleur des problèmes sociaux et le taux de criminalité élevé des communautés constituent des difficultés de premier plan pour les directeurs de police<sup>12</sup>. S'il existe bien évidemment un lien important entre ces deux phénomènes, ce sont les problèmes sociaux qui occupent la première place dans les commentaires des directeurs de police, ces problèmes sociaux rendant compte du type de criminalité à l'œuvre dans les communautés : « L'alcool (essentiellement) et les drogues sont responsables de 95 % des crimes. La plupart de ce qui se passe est davantage relié aux problèmes sociaux qu'à la criminalité »

[directeur de police, petite communauté très éloignée]. Si cette attention particulière portée aux problèmes sociaux justifie, nous l'avons dit, certaines attentes en termes de contenu de formation, elle en appelle d'autres en termes de suivi et de soutien des policiers : « Les policiers sont amenés à intervenir sur des situations très lourdes (suicides, tentatives de suicide, violences conjugales et familiales) et sont souvent fatigués ou déprimés: il faudrait un suivi des policiers pour leur moral, une évaluation du personnel + leur évaluation mentale mais le manque de budget ne nous permet pas de bénéficier des services du "Centre La Vigile" [organisme d'aide psychologique pour policiers] » [directeur de police, communauté de taille moyenne éloignée].

L'ampleur de ces problèmes est évoquée pour justifier l'augmentation des budgets et des effectifs policiers. Et le manque de moyens alloués aux corps de police autochtones apparaît comme une entrave à la mise en œuvre d'un style policier axé prioritairement sur la prévention : « La solution serait que nous ayons davantage d'officiers de police. Ainsi, nous pourrions être plus préventifs. Mais, à cause de la petite taille de la communauté (600), nous avons seulement 5 officiers et c'est très difficile d'assurer une couverture adéquate 24h/24, 7 jours/7 » [directeur de police, petite communauté très éloignée].

### **Auto-gouvernance et polices autochtones : une politique fiction ?**

Au terme de ce panorama sur les conditions de fonctionnement et d'exercice des corps de police autochtones, force est de constater que, pour nombre d'entre eux, mener à bien leur mission, au regard des ressources dont ils disposent, relève du défi. En effet, si les objectifs de la PPPN sont ambitieux, les moyens alloués pour la réalisation de ces objectifs peinent à être à la hauteur de l'ambition. Les polices autochtones disposent – sur le papier – des mêmes pouvoirs et prérogatives que les organisations policières régulières et semblent devoir faire la preuve d'une efficacité équivalente. Il reste que les moyens dont elles bénéficient sont très inférieurs à ceux alloués aux organisations policières régulières alors même qu'elles gèrent des problématiques plus lourdes.

Ce constat relatif au sous-financement des organisations policières autochtones et ce, en dépit de l'ampleur des problèmes sociaux auxquels elles sont confrontées, n'est pas nouveau. Il y a près de 10 ans déjà, une étude de l'Association des chefs de police des Premières Nations soulignait que « la réalité la plus oppressante qui pèse sur les services de police des Premières Nations est le manque fondamental de ressources »

(2001 : 23) et concluait : « Si le fédéral et les provinces refusent de mettre à la disposition des services de police des Premières Nations les ressources requises pour leur permettre de fournir des services efficaces sur leurs territoires, alors les droits conférés aux Premières Nations pour établir des services de polices et pour maintenir l'ordre public au sein de leurs collectivités deviennent tout à fait vides » (Ibid. : 32). Mais la fragilité des organisations policières autochtones ne saurait être réduite aux difficultés qu'elles rencontrent dans leur fonction de maintien de l'ordre. Une autre étude, réalisée sensiblement à la même époque que celle de l'Association des chefs de police des Premières Nations, mettait en évidence les sérieux obstacles freinant ou empêchant la concrétisation des deux autres objectifs poursuivis par la PPPN, à savoir la promotion d'un style policier qui tienne compte des spécificités culturelles des collectivités autochtones et de leurs problématiques particulières, et la reconnaissance et la mise en œuvre du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des nations autochtones : « Ni l'autonomie ni le caractère distinct n'existent clairement dans les faits, et leur mise en œuvre pose des problèmes difficiles » (Clairmont et Murphy 2000 : 100).

Si l'insuffisance des ressources allouées aux organisations policières autochtones constitue la principale doléance des directeurs de police répondants et peut être lue comme le conditionnement d'un rapport social historique, hérité de la colonisation, il n'en reste pas moins que l'existence de ces polices, loin de contribuer à l'augmentation des dépenses fédérales et provinciales, permet à l'inverse de réaliser des économies d'échelle non négligeables, la déserte des territoires des Premières Nations par les forces policières régulières impliquant des coûts bien plus importants (Association des chefs de police des Premières Nations 2001 : 20). En outre, cette doléance n'est pas l'apanage des seuls directeurs de police autochtones. Leurs homologues non autochtones s'accordent aussi à dire que leur dotation budgétaire est largement sous-estimée. Outre les difficultés concrètes que pose le manque de ressources financières au niveau du fonctionnement des différents corps de police autochtones, son incidence sur les effectifs policiers, ses répercussions sur les conditions de travail en termes d'horaires, de stress et de pénibilité, il affecte les conditions salariales et la formation que ces organisations policières sont en mesure d'offrir à leur personnel, générant un phénomène de turn-over important et limitant considérablement les possibilités de recrutement. Cette situation couplée à l'ampleur des problèmes sociaux – difficulté qui, rappelons-le, occupe la première place avec le manque de ressources financières pour les directeurs de police répondants – limite en outre considérablement

leur marge de manœuvre dans la mise en œuvre d'un style policier poursuivant des finalités préventives, voire leur enlève toute emprise sur les problèmes à l'œuvre dans les communautés.

La promotion de l'auto-gouvernance des collectivités autochtones renvoie, nous l'avons dit, au processus de décolonisation et à l'établissement de nouveaux rapports entre elles et l'État. Une littérature abondante souligne la percée notoire qui s'est opérée en termes d'acquis politiques et de droits en rapport à la question de l'autodétermination des Premières Nations (Christie 2007 ; Hylton 1999 ; Asch 1997). Néanmoins, nos résultats montrent, du moins au chapitre qui nous intéresse ici, que ces acquis et ces droits sont plus discursifs qu'effectifs. Certes, ils se sont concrétisés de façon empirique par le transfert de pouvoirs, de structures, de responsabilités à destination des collectivités autochtones, mais l'insuffisance des ressources matérielles, humaines et financières dont elles disposent, leur état de désorganisation sociale, le délabrement des processus de régulation sociale internes – résultats sur un plan macrosociologique du colonialisme et de leur dépendance tant politique qu'économique – limite, voire neutralise leurs potentialités à exercer ces responsabilités (Jaccoud 2002). Au-delà de la question des ressources allouées aux collectivités – qui n'en reste pas moins une question essentielle – l'enjeu, pour que leur auto-gouvernance soit effective et leur pouvoir en la matière réel, est plus largement leur indépendance financière et économique. Pour dire les choses autrement, les leviers politiques et juridiques s'avèreront insuffisants tant que et aussi longtemps que les leviers économiques seront inexistantes.

Il est illusoire de penser que les organisations policières autochtones, aux prises avec des problèmes d'infrastructures, de financement et de ressources humaines affectant leur fonctionnement, pourront venir à bout des problématiques sociales à l'œuvre dans les communautés sans ressources additionnelles. Tout comme il serait illusoire de croire qu'un simple transfert de ressources supplémentaires serait suffisant. Pour que les formes d'auto-gouvernance à l'œuvre dans les collectivités autochtones – dont les polices autochtones participent – ne soient pas vouées à l'échec et une déclaration d'intention sans effet, il faudrait la reconnaissance par l'État canadien des conséquences du colonialisme et sa contribution active au redressement des iniquités flagrantes qu'il a occasionnées. Réévaluer les conditions et les moyens (au sens large) nécessaires au bon fonctionnement des services transférés dans les communautés, soutenir leur développement et leur autonomie économique, supporter les capacités locales et, le cas échéant, contribuer à leur reconstruction, tels sont les pré-requis nécessaires pour que les

Premières Nations puissent exercer de façon pleine et entière leur droit à l'autodétermination. La promotion de l'auto-gouvernance des collectivités autochtones suppose donc une rupture dans la façon dont l'État canadien pense ses politiques à leur égard. En effet, comme le montre Ladner et Orsini, « bien que le discours d'assimilation et de supériorité civilisationnelle qui caractérisait jadis les politiques de l'État canadien à l'égard des peuples autochtones ait à peu près disparu, l'héritage des politiques passées continue de modeler l'approche actuelle du gouvernement fédéral » (2004 : 60).

A ses considérations tenant à la nécessité d'instaurer un rapport plus égalitaire entre l'État canadien et les Premières Nations, se surajoutent celles relatives aux conséquences à terme d'une politique dont la mise en œuvre est fragilisée par les nombreux obstacles structurels et organisationnels rapportés par les directeurs des corps de police autochtones. Les effets nécessairement limités de leur action sur les problèmes sociaux et leur incapacité à être un vecteur de cohésion sociale ne vont-ils pas finir par entamer la confiance que leur portent les communautés et être source de divisions en leur sein ? Face à l'impuissance de leur police, ne vont-elles pas en arriver à solliciter les services des forces policières régulières, ouvrant la voie à de nouvelles dépendances à l'égard d'un pouvoir extérieur ? Déjà, en 2000, les directeurs des organisations policières autochtones interrogés par Clairmont et Murphy nourrissaient ces inquiétudes (83 et s.). Si un tel retour en arrière devait s'opérer, il sera toujours aisé d'invoquer l'inefficacité des polices autochtones – en passant sous silence bien entendu que toutes les conditions étaient réunies pour qu'elles échouent – et, partant, de consacrer l'inaptitude des collectivités des Premières Nations à exercer leur droit à l'autodétermination. Outre les interrogations légitimes que nos résultats soulèvent quant à la – réelle – volonté politique des gouvernements fédéral et provinciaux de voir se concrétiser les objectifs de la PPPN, à tout le moins celui visant à promouvoir l'autonomie des Premières Nations, ils montrent l'étendue du chemin restant à parcourir pour que le Canada puisse se prévaloir du statut de société postcoloniale, ce à quoi il ne peut véritablement prétendre aujourd'hui (Green 2004).

Certes, le devenir des polices autochtones ne saurait reposer sur les seules épaules de l'État canadien même si leur disparition n'irait pas dans le sens de ses intérêts. En effet, le redéploiement des forces policières régulières sur les territoires autochtones impliquerait, pour les gouvernements fédéral et provinciaux, un coût considérable pour une efficacité dont elles n'ont jamais su, par le passé, faire la preuve. Certains directeurs de police répondants ont présenté la régionalisation,



en d'autres termes le regroupement et la mutualisation des ressources des corps de police autochtones, de petite taille notamment, comme une voie à explorer pour assurer leur pérennité et améliorer leur efficacité. Mais cette solution suppose que les collectivités autochtones s'affranchissent de certaines considérations de politique locale, qu'elles tiennent à la volonté de politiciens autochtones locaux de garder la mainmise sur leur police ou aux divisions existant entre certaines communautés. Néanmoins, si la régionalisation peut aider les directeurs de police des organisations policières autochtones à surmonter certaines difficultés qu'ils rencontrent, la réussite de la PPPN comme politique visant à promouvoir l'autodétermination et l'auto-gouvernance des collectivités autochtones ne se fera qu'au prix d'une redéfinition des responsabilités de l'État canadien vis-à-vis d'elles, redéfinition qui tienne compte des efforts à fournir et à consentir pour surmonter les dégâts du colonialisme, et de l'instauration d'un rapport plus égalitaire avec elles.

## Notes

- 1 Les résultats présentés dans cet article sont issus d'une recherche intégrée au projet *Peuples autochtones et Gouvernance* du Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal. Ce projet est financé par le CRSH dans le cadre du programme des grands travaux de recherche. Le projet *Peuples autochtones et Gouvernance* porte sur les fondements et les conditions de l'autonomie gouvernementale autochtone ainsi que sur les formes possibles d'une gouvernance autochtone capable de répondre au principe de l'autonomie gouvernementale, reconnu en droit canadien et en droit international.
- 2 Nous tenons à remercier Maryse Picard et Larry Philippe du Bureau Québec de Sécurité publique Canada pour leurs précieux conseils qui nous ont aidés à arriver à un tel résultat, ainsi que l'ensemble des directeurs des corps de police autochtones québécois qui ont accepté de collaborer à cette recherche en répondant à notre questionnaire.
- 3 *Loi sur la police*, L.R.Q., chapitre P-13.1, articles 90 à 93.
- 4 *Loi sur la police*, L.R.Q., chapitre P-13.1, articles 106 à 107.
- 5 Maryse Picard et Larry Philippe du Bureau Québec de Sécurité publique Canada nous ont expliqué cette exception par le fait que l'organisation policière de cette communauté ne répondait pas aux normes en vigueur en termes de formation des policiers.

- 6 Ce chiffre exclut les fonctions de direction – directeur + directeur adjoint – ainsi que les autres personnels additionnels.
- 7 Les différentes communautés ont été codées en fonction d'un indicateur utilisé par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada : une communauté est considérée comme « proche » quand elle se situe « à moins de 50 kilomètres du centre de services le plus proche » ; comme « éloignée » quand elle se situe « entre 50 à 350 kilomètres du centre de services le plus proche » ; « très isolée » quand elle se situe « à plus de 350 kilomètres du centre de services le plus proche » ou encore quand sa situation géographique fait qu'elle « n'a pas accès aux routes toute l'année et doit utiliser un transport d'un coût supérieur pour accéder au centre de services le plus proche ». Informations en ligne sur le site du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada : <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/scr/qc/aqc/prof/index-fra.asp>.
- 8 Quatre communautés affichent un score de 2, cinq communautés un score de 3, seize communautés un score allant de 4 à 5.
- 9 Trois communautés ne semblent pas confrontées à ce problème (notes allant de 0 à 1), sept communautés affichent un score de 3, 15 communautés un score allant de 4 à 5.
- 10 Ces informations ont été obtenues dans le cadre d'une demande d'accès à l'information adressée au Ministère de la Sécurité publique du Québec (en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* – L.R.Q., c. A-2.1), demande relative à l'échelle de traitement des policiers de la Sûreté du Québec selon le grade.
- 11 Une exception demeure toutefois pour un des cinq patrouilleurs pour lesquels nous disposons de cette information puisque sa rémunération annuelle s'élève à 40 253\$ [grande communauté proche].
- 12 En ce qui concerne les problèmes sociaux, trois communautés affichent un score allant de 1 à 2, quatre communautés un score de 3, 18 communautés un score allant de 4 à 5. S'agissant du taux de criminalité élevé, quatre communautés affichent un score allant de 1 à 2, huit communautés un score de 3, 13 communautés un score allant de 4 à 5.

## Références

Asch, Michael

- 1992 Aboriginal self-government and the construction of Canadian constitutional identity. *Alberta Law Review* 30 : 465-91.

Asch, Michael

- 1997 *Aboriginal and Treaty Rights in Canada : Essays on Law, Equality and Respect for Difference*. Vancouver : University of British Columbia Press.

Association des chefs de police des Premières Nations

- 2001 *Étude sur les ressources humaines des services de police des Premières Nations du Canada*. Rapport sommaire.

Aubert, Laura, et Mylène Jaccoud

- 2009 *Genèse et développement des polices autochtones au Québec : sur la voie de l'autodétermination*. *Criminologie* 42 (2) : 101-19.

Baron, Catherine

- 2003 *La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique*. *Droit Social* 54 : 329-49.

Brosted, Jens

- 1985 *Introduction*. Dans *Native Power : The Quest for Autonomy and Nationhood of Indigenous Peoples*, s. la dir. de Jens Brosted, Jens Dahl, Andrew Gray, Hans Christian Gulløv, Georg Henriksen, Jorgen Brochner Jorgensen et Inge Kleivan. Bergen, Norvège : Universitetsforlaget.

Brzozowski, Jodi-Anne, Andrea Taylor-Butts et Sara Johnson

- 2006 *Victimization and offending among Aboriginal population in Canada*. *Juristat* 26(3).

Charest, Paul

- 1992 *La prise en charge donne-t-elle du pouvoir? L'exemple des Atikamek et des Montagnais*. *Anthropologie et Sociétés* 16 (3) : 55-76.

Chartrand, Paul L.A.H.

- 1993 *Aboriginal self-government : The two sides of legitimacy*. Dans *How Ottawa Spends : A More Democratic Canada? 1993-1994*, s. la dir. de Susan D. Phillips. Ottawa : Carleton University Press.

Christie, Gordon

- 2007 *Executive-police relations in an Aboriginal context*. Dans *Police and Government Relations : Who's Calling the Shots?* s. la dir. de Margaret Beare et Tonita Murray. Toronto : University of Toronto Press.

Clairmont, Don et Chris J. Murphy

- 2000 *Les services de police autoadministrés des Premières nations : aperçu des problèmes d'organisation et de gestion*. Ottawa : Solliciteur général du Canada.

## Commission royale sur les peuples autochtones

- 1996 Par-delà les divisions culturelles : un rapport sur les Autochtones et la justice pénale au Canada. Ottawa : Approvisionnement et Services.

## Gandhi, Leela

- 1998 *Postcolonial Theory : A Critical Introduction*. New York : Columbia University Press.

## Green, Joyce

- 2004 Autodétermination, citoyenneté et fédéralisme : pour une relecture autochtone du palimpseste canadien. *Politique et Sociétés* 23 (1) : 9-32.

## Harding, Jim

- 1991 Policing and Aboriginal justice. *Canadian Journal of Criminology* 33 : 363-83.

## Hylton, John H., dir.

- 1999 *Aboriginal Self-Government in Canada : Current Trends and Issues*. 2<sup>e</sup> éd. Saskatoon, SK : Purich.

## Jaccoud, Mylène

- 2002 La justice pénale et les Autochtones : d'une justice imposée au transfert de pouvoirs. *Revue canadienne Droit et Société* 17 (2) : 107-21.

## Ladner, Kiera, et Michael Orsini

- 2004 De l'infériorité négociée à l'inutilité de négocier : la Loi sur la gouvernance des Premières nations et le maintien de la politique coloniale. *Politique et Sociétés* 23 (1) : 59-87.

## Lajoie, Andrée

- 2000 Gouvernance et société civile. Dans *La Gouvernance au 21<sup>e</sup> siècle : actes d'un colloque tenu en novembre 1999 sous les auspices de la Société royale du Canada*, s. la dir. de D. M. Hayne. Mémoires de la Société royale du Canada, 6<sup>e</sup> série, tome 10. Toronto : University of Toronto Press.

## Lajoie, Andrée

- 2007 *Gouvernance autochtone : aspects juridiques, économiques et sociaux*. Montréal : Thémis.

## Laprairie, Carole.

1989. La justice pénale chez les Autochtones du Canada : principes et pratiques. *Anthropologie et Sociétés* 13 (1) : 143-54.

- Morse, Bradford, et Gordon R. Woodman, dirs.  
1988 *Indigenous Law and the State*. Dordrecht : Foris.
- Murphy, Chris J. et Don Clairmont  
1996 *First Nations Police Officers Survey*. Ottawa : Solicitor General of Canada.
- Murphy, Michael, dir.  
2005 *Reconfiguring Aboriginal State Relations*. Canada: The State of the Federation / Institut des relations intergouvernementales, 2003. Montréal : McGill-Queen's University Press.
- Poirier, Sylvie  
2000 *Contemporanéités autochtones, territoires et (post)colonialisme*. Réflexions sur des exemples canadiens et australiens. *Anthropologie et Sociétés* 24 (1) : 137-53.
- Rastin, Christopher J.  
2007 *Aperçu des politiques et des programmes - 2007*. *Police des Autochtones* 1/2 : 2-9.
- Solliciteur général du Canada  
1996 *Politique sur la Police des Premières Nations*. Ottawa : Solliciteur général du Canada.
- Statistique Canada  
2009 *Les ressources policières au Canada*. (N° 85-225-X au Catalogue)
- Weaver, Sally M.  
1990 *A new paradigm in Canadian Indian Policy for the 1990s*. *Canadian Ethnic Studies* 22 : 8-18.

## Lois cités

*Loi sur la police*, LRQ, c P-13.1

*Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, LRQ, c A-2.1.

Copyright of Canadian Journal of Criminology & Criminal Justice is the property of University of Toronto Press and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.