



**Réaction de l'Association des chefs de police
des Premières nations (ACPPN)**

***au Rapport du vérificateur général du Canada
du printemps 2014, chapitre 5, Programme des
services de police des Premières nations - Sécurité
publique Canada***

Introduction.....	3
Réaction de l'ACPPN aux recommandations du rapport du VG	3
Points de vue de l'ACPPN sur l'avenir du PSPPN.....	8
L'Association des chefs de police des Premières nations en bref.....	10
Mandat et vision de l'ACPPN	11
Annexe : Principes de la Politique sur la police des Premières nations	12

Introduction

L'Association des chefs de police des Premières nations (ACPPN) a examiné le chapitre 5, Programme des services de police des Premières nations – Sécurité publique Canada, du *Rapport du vérificateur général du Canada* du printemps 2014 (Rapport du VG), publié le 6 mai 2014, et en a discuté. La réaction de l'ACPPN à ses conclusions est présentée à titre d'information à l'intention des gouvernements du Canada et des provinces, des députés fédéraux, des communautés des services policiers et de la régie policière et de tous ceux qui croient que les collectivités des Premières Nations (PN) ont le droit de se faire entendre sur la façon dont les services de police leur sont assurés.

Réaction de l'ACPPN aux recommandations du rapport du VG

L'ACPPN reconnaît que cet examen est un audit de performance visant à évaluer la façon dont le gouvernement gère le PSPPN. Il n'est pas un examen de la qualité des services de police assurés aux collectivités des PN et il ne porte pas sur le rendement d'organisations non fédérales, des PN ou des organisations des PN. L'ACPPN reconnaît que le Rapport du VG contient des observations sur la mise en œuvre d'une politique, mais qu'il ne porte pas sur les *mérites* d'une politique, et donc ne formule pas de commentaires à ce sujet.

L'ACPPN souscrit aux huit recommandations du Rapport du VG et tient à coopérer avec les responsables fédéraux et provinciaux et avec les collectivités de PN afin d'assurer le maintien du Programme des services de police des Premières nations (PSPPN), son amélioration ainsi que sa vigueur et sa viabilité futures. C'est dans cet esprit que l'ACPPN présente sa réaction aux observations et recommandations contenues dans le Rapport du VG.

Cadre juridique

L'ACPPN souscrit à la recommandation **5.25** du Rapport du VG :

Sécurité publique Canada devrait collaborer avec la province de l'Ontario et les Premières Nations pour s'assurer que toutes les ententes de services de police autogérés financées par le Programme des services de police des Premières nations énoncent clairement que les services de police fournis aux Premières Nations doivent respecter le cadre juridique provincial applicable à tous les services de police de la province.

Les services de police des PN en Ontario et les collectivités qu'ils desservent exigent un cadre juridique qui régleme les normes et pratiques policières à l'égard d'un éventail de paramètres, y compris les niveaux de service, la dotation, la formation, l'équipement, la technologie des communications, la reddition de comptes et la gouvernance ainsi que les installations des détachements de police et du personnel.

Principes de la Politique sur la police des Premières nations

Le Rapport du VG comprend la recommandation **5.29** :

Sécurité publique Canada devrait prendre les mesures appropriées pour actualiser les principes de la Politique sur la police des Premières nations, inscrire ces principes actualisés dans les modalités du Programme des services de police des Premières nations et, s'il y a lieu, dans les ententes sur les services de police.

Le Rapport du VG n'aborde pas la validité des principes du PSPPN, mais bien la mesure dans laquelle ils sont ou non intégrés dans les ententes de services de police qui ont été passés en revue. Le VG conclut que les principes ne sont pas tous intégrés aux ententes.

Le document *Politique sur la police des Premières nations* (Ministre des Approvisionnements et Services, 1996) énonce l'objet et la portée de la politique, trois objectifs et dix principes qui sous-tendent le cadre de la Politique. Ces principes ont été validés et approuvés par chaque évaluation entreprise par ou pour Sécurité publique Canada depuis lors. De fait, bien avant la publication du Rapport du VG, le rapport de Sécurité publique Canada *Évaluation de 2009-2010 du Programme des services de police des Premières nations* a examiné la pertinence du PSPPN sous l'angle des politiques et sous l'angle des résultats, et est arrivé à des conclusions semblables. Au sujet des politiques, l'évaluation a conclu ceci :

- les principes sous-jacents du PSPPN sont encore valides aujourd'hui, et les besoins sont plus importants qu'au moment de la création du PSPPN. Les collectivités autochtones et inuites ont encore besoin de services de police professionnels et efficaces, adaptés à la culture et redevables à la collectivité desservie;
- le PSPPN rejoint l'initiative stratégique du gouvernement d'« assurer la sécurité des Canadiens ».

Dans sa réponse à cette recommandation du Rapport du VG, Sécurité publique Canada a indiqué que les principes de la Politique sur la police des Premières nations sont « dépassés et irréalistes ». Le ministère a ajouté qu'à titre de troisième étape dans l'examen complet du PSPPN, des options stratégiques seront élaborées pour éclairer l'orientation future du PSPPN. L'ACPPN espère que l'élaboration d'options stratégiques prévoira des principes pertinents sur le plan des *politiques* et des *opérations*. À cet égard, l'ACPPN affirme ici que ses membres appuient les principes de 1996 et y souscrivent.

Accessibilité et transparence

Le Rapport du VG traite d'accessibilité et de transparence dans sa recommandation **5.37** :

Sécurité publique Canada devrait s'assurer que le Programme des services de police des Premières nations est accessible et transparent, et qu'il est administré en conformité

absolue avec la Politique sur les paiements de transfert et la Directive sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor.

Cette recommandation est fondée sur des observations de deux ordres. Premièrement, le VG a constaté un manque d'information sur le nombre de collectivités des PN qui ont demandé l'accès au PSPPN et présenté une demande en ce sens, et sur celles qui l'ont fait. Deuxièmement, le VG a estimé que le processus d'évaluation des demandes, du choix des bénéficiaires et d'affectation des fonds du PSPPN est opaque et n'est pas documenté.

En ce qui concerne l'accessibilité, l'ACPPN sait que de nombreuses collectivités des PN s'intéressent au PSPPN et souhaitent adopter un modèle des services de police autogérés des PN. L'ACPPN favorise une accessibilité accrue au programme, sous deux formes : une vaste diffusion de l'information sur le PSPPN dans les collectivités des PN; et des niveaux de financement permettant d'accueillir de nouveaux participants au PSPPN. Quant à la transparence, l'ACPPN accueille aussi favorablement des critères d'admissibilité et un processus de sélection plus clairs, comme le prévoit la version 2014 des Modalités de financement sous forme de contributions dans le cadre du Programme des services de police des Premières nations.

Un autre élément de transparence, qui dépasse le cadre du Rapport du VG, est la saine gestion financière des fonds reçus par les services de police autogérés des PN. À ce sujet, l'ACPPN insiste sur ce que les services de police autogérés des PN s'efforcent d'assurer la transparence et la reddition de comptes aux gouvernements et à leurs collectivités, et qu'ils se font un point d'honneur d'adopter les pratiques les plus rigoureuses de planification, de comptabilité et de production de rapports.

Définition des services de police

Dans sa recommandation **5.44**, le Rapport du VG souligne l'absence de définition :

Sécurité publique Canada devrait préciser quels services de police en particulier doivent être financés par le Programme des services de police des Premières nations et s'assurer que :

- *l'intention du Programme est reflétée dans les ententes concernant les services qu'il finance;*
- *les services de police financés par le Programme ne remplacent pas les services de police de la province.*

Selon le Rapport du VG, Sécurité publique Canada comprend que « l'intention du Programme de services de police des Premières nations est d'améliorer les services de police en place dans les communautés des Premières Nations, et non de remplacer les services de police de base qui, normalement, sont fournis par la province ». Cette distinction entre services de police « de

base » et services « améliorés » n'a jamais été clairement précisée, et la Politique sur la police des Premières nations (1996) ne mentionne ni les uns ni les autres.

Dans la réalité des collectivités des PN des régions éloignées, chaque fois que survient un incident, le service de police autogéré des PN est l'intervenant principal et le premier intervenant. Ce n'est pas dire que les provinces n'ont pas le devoir d'intervenir et d'assurer un soutien, mais il faut reconnaître la réalité des besoins extraordinaires que doivent combler les services de police autogérés des PN. L'ACPPN est donc favorable à ce que soit clarifié quels services de police peuvent être financés en vertu du PSPPN, par rapport au texte actuel des Modalités de financement sous forme de contributions dans le cadre du Programme des services de police des Premières nations.

Participation significative des PN à la conclusion d'ententes en matière de service de police

Le Rapport du VG formule la recommandation **5.50** :

Sécurité publique Canada devrait s'assurer que les Premières Nations participent de façon significative à la conclusion de nouvelles ententes en matière de service de police et à la reconduction des ententes existantes.

L'ACPPN reconnaît que les gouvernements préféreraient éventuellement solliciter les points de vue de collectivités individuelles des PN lors de l'établissement ou du renouvellement d'ententes en matière de service de police. Elle estime toutefois qu'une consultation plus vaste serait avantageuse à la fois pour les gouvernements et pour les collectivités. S'adressant aux membres de l'ACPPN en 2013, des responsables de Sécurité publique Canada affirmaient qu'il était « vital de vous entendre, les chefs de police des Premières Nations, au sujet de vos priorités, de vos besoins et de vos attentes pour les quatre années à venir » tandis qu'ils « étudiaient l'avenir du Programme ».

Pour les PN, les ententes sur les services de police sont un aspect important des rapports entre les PN et les gouvernements. L'ACPPN reste entièrement déterminée à participer au processus en apportant les opinions, les expériences et les perspectives collectives de ses membres en vue d'assurer le progrès et la durabilité des services de police autogérés des Premières Nations.

Normes sur les constructions et les installations de services de police

Les conclusions du Rapport du VG au sujet des installations des services de police sont exprimées dans la recommandation **5.62** :

Sécurité publique Canada devrait collaborer avec les provinces et les communautés des Premières Nations pour mettre au point des mécanismes qui fourniront une assurance raisonnable que les installations situées dans les communautés des Premières Nations et utilisées pour appuyer les services de police financés dans le cadre d'ententes du

Programme des services de police des Premières nations sont conformes aux normes qui s'appliquent en matière de construction et d'installations de services de police.

Le Rapport du VG rappelle que des déficiences dans les installations ont déjà été maintes fois constatées. Malgré l'injection de fonds pour des travaux mineurs, la situation persiste : il y a encore des installations qui devraient être remplacées ou améliorées pour répondre aux normes du *Code national du bâtiment du Canada* et au *Code national de prévention des incendies*. Par conséquent, l'ACPPN appuie vivement cette recommandation.

En outre, l'ACPPN estime que le respect des normes nationales est extrêmement exigeant dans les collectivités éloignées du Nord. Les coûts imposés par le climat rigoureux, l'utilisation intensive des installations, le manque d'eau potable et les coûts majorés du carburant, de l'électricité et du soutien technique créent des difficultés particulières.

Financement des installations de police

Dans la recommandation **5.66**, connexe à la précédente, le Rapport du VG touche au financement des installations :

Sécurité publique Canada devrait examiner s'il existe des moyens plus économiques que la location pour financer les installations de police des communautés des Premières Nations qui bénéficient des services de police visés par le Programme des services de police des Premières nations.

L'ACPPN souscrit à cette recommandation, reconnaissant que le financement de tous les programmes gouvernementaux est limité et que des économies peuvent être réalisées sans compromettre la prestation de services.

Mesure du rendement du PSPPN

Le Rapport du VG aborde la question de la mesure du rendement dans la recommandation **5.71** :

Sécurité publique Canada devrait mesurer le rendement du Programme des services de police des Premières nations et faire rapport à ce sujet de façon à présenter ensemble les informations financières et non financières permettant d'établir des liens entre la gestion des risques, l'atteinte des objectifs et les résultats.

Du point de vue de l'ACPPN, en ce qui concerne l'avenir du PSPPN, la mesure la plus importante est celle de l'efficacité du Programme à réaliser les objectifs de la Politique sur la police des Premières nations, à savoir :

- *Renforcer la sécurité publique et la sécurité personnelle* pour que les membres des Premières nations puissent jouir de leur droit à la sécurité publique et à la sécurité

personnelle, grâce à des services de police adaptés à leurs besoins particuliers et conformes à des normes quantitatives et qualitatives acceptables.

- *Accroître les responsabilités et l'obligation de rendre compte* afin d'aider les Premières nations à acquérir les moyens d'atteindre l'autosuffisance et l'autonomie gouvernementale, grâce à la mise en place de mécanismes de gestion, d'administration et de responsabilisation. De tels mécanismes permettront aux services de police d'échapper à toute influence partisane ou politique inappropriée.
- *Construire un nouveau mode de partenariat avec les collectivités des Premières nations* fondé sur la confiance, le respect mutuel et la participation aux décisions, dans la mise en œuvre et l'administration de la Politique sur la police des Premières nations.

Il reste cependant une série d'importants problèmes en matière de définition, qui concernent les services de police en général et non seulement les services de police des PN :

- définir utilement quelles activités policières constituent des « services de police de première ligne »;
- élaborer une formule ou un mécanisme qui permettrait aux décideurs de fixer, à la fois pour les ressources policières et pour les niveaux de service, des paramètres appropriés, mesurables et en corrélation entre eux;
- prendre en compte, en fixant le niveau des ressources et les niveaux de service, des facteurs comme les réalités géographiques, démographiques, sociales et économiques et les disparités;
- créer des indicateurs et des mesures du rendement favorisant l'efficacité et l'efficience.

Points de vue de l'ACPPN sur l'avenir du PSPPN

C'est en pensant à l'avenir que l'ACPPN insiste sur son appui aux principes sous-jacents du Programme des services de police des Premières nations comme ils sont énoncés dans la Politique sur la police des Premières nations*. Les membres de l'ACPPN sont d'avis que ces principes, quoique parfois dépassés, sont foncièrement judicieux dans leur esprit et leur intention, et restent pertinents. Il y a aussi consensus parmi les membres de l'ACPPN sur l'effort nécessaire, à l'avenir, pour permettre l'application appropriée de ces principes par les moyens suivants :

- une entente permanente de partage des coûts qui assure un financement adéquat, stable et persistant sur une durée semblable à celle des actuelles ententes contractuelles fédérales-provinciales sur les services de police;
- la reconnaissance de l'évolution et du professionnalisme accru des services de police des FN depuis la création du PSPPN;
- le respect des choix éclairés des collectivités des PN quant à la manière dont leurs services de police sont assurés;
- des structures et des méthodes de gouvernance appropriées.

En conclusion, l'ACPPN participera dans toute la mesure possible aux discussions et à l'élaboration d'options stratégiques afin d'assurer aux Premières Nations des services de police qui sont professionnels, efficaces et adaptés sur le plan culturel, qui répondent aux besoins particuliers de chaque collectivité et qui rendent des comptes aux collectivités qu'ils desservent.

* Jointe en annexe.

L'Association des chefs de police des Premières nations (ACPPN) en bref

L'ACPPN a été constituée en 1993 comme société sans but lucratif ayant pour objet de servir les services de police des Premières Nations et les territoires des Premières Nations partout au Canada en favorisant le plus haut niveau de professionnalisme et de reddition de comptes de leurs services policiers, d'une façon qui reflète les cultures, la reconnaissance constitutionnelle, les circonstances sociales, les traditions et les aspirations uniques des Premières Nations.

La mission de l'ACPPN consiste à s'exprimer d'une seule voix en faveur de l'avancement et de la durabilité des services de police autogérés des Premières Nations au Canada, en élaborant des moyens innovateurs d'accroître la sécurité et le bien-être du public et en aidant à les mettre en œuvre, le tout en respectant les valeurs culturelles et traditionnelles uniques de nos collectivités.

En 2014, les membres de l'ACPPN proviennent de 38 services de police des Premières Nations (PN) qui sont autogérés dans le cadre du Programme des services de police des Premières Nations (PSPPN), en plus d'autres organismes policiers dont la Gendarmerie royale du Canada, la Police provinciale de l'Ontario et la Sûreté du Québec. L'effectif comprend des membres actifs, des membres honoraires (y compris des aînés des PN), des membres bienfaiteurs, des membres associés (qui ne sont pas policiers assermentés) et des membres à vie.

L'ACPPN tient une assemblée générale annuelle conformément à ses règlements. Tous les deux ans, les membres élisent des dirigeants, qui peuvent remplir tout au plus deux mandats consécutifs de deux ans. Le comité exécutif 2014-2016, élu en octobre 2014, est composé des membres suivants :

- Chef Doug Palson, président (Service de police Dakota Ojibway)
- Chef John Domm, vice-président (Service de police de Rama)
- Chef Debra Doss-Cody, vice-présidente (Service de police tribal de St'atl'imx)
- Chef Dwayne Zacharie, secrétaire-trésorier (Gardiens de la paix de Kahnawake)
- Chef John Syrette, président sortant (Service de police d'Anishinabek)

L'ACPPN a progressé depuis l'avènement du PSPPN. Elle a créé de solides liens professionnels avec l'Association canadienne des chefs de police (représentant de l'ACPPN élu au conseil d'administration; Comité sur les services de police des Premières Nations, des Métis et des Inuits), l'Association canadienne de gouvernance de police, d'autres services de police et de nombreuses autres organisations nationales et provinciales.

Le plan stratégique de l'ACPPN précise les priorités de l'organisation, qui ont été fixées par voie de consensus entre ses membres :

- 1) Renouveau et revitalisation de l'ACPPN – allant au-delà des situations et circonstances du passé et visant la stabilité et la durabilité. Repositionnement de l'ACPPN en tant que porte-parole efficace des services

de police des PN, représentant les services de police autogérés dans le cadre du PSPPN.

- 2) Des services de police efficaces sur les territoires des Premières Nations, misant sur des partenariats efficaces.

Mandat et vision de l'ACPPN

L'objet premier de l'ACPPN est de soutenir l'évolution constante, le développement professionnel et la durabilité des services de police autogérés existants des Premières Nations. Cependant, la mission de l'ACPPN va au-delà du *statu quo* – elle vise à s'exprimer d'une seule voix en faveur de l'avancement et de la durabilité des services de police autogérés des Premières Nations au Canada, en élaborant des moyens innovateurs d'accroître la sécurité et le bien-être du public et en aidant à les mettre en œuvre, le tout en respectant les valeurs culturelles et traditionnelles uniques de nos collectivités.

Cet engagement en faveur de l'avancement des services de police des PN constitue le mandat de l'ACPPN : servir les services de police des Premières Nations et les territoires des Premières Nations partout au Canada en favorisant le plus haut niveau de professionnalisme et de reddition de comptes de leurs services policiers, d'une façon qui reflète les cultures, la reconnaissance constitutionnelle, les circonstances sociales, les traditions et les aspirations uniques des Premières Nations.

Qualité et niveau des services

Les collectivités des Premières nations devraient avoir accès à des services de police adaptés à leurs besoins particuliers. Ces services devraient être égaux en qualité et en quantité aux services dont bénéficient les collectivités environnantes caractérisées par des conditions semblables. Les collectivités des Premières nations devraient avoir leur mot à dire au sujet du niveau et de la qualité des services de police qui leur sont fournis.

Responsabilités et pouvoirs

Les policiers au service des collectivités des Premières nations devraient avoir les mêmes responsabilités et les mêmes pouvoirs que les autres policiers du Canada. Par conséquent, ils devraient être en mesure de faire respecter les lois provinciales et fédérales applicables (y compris le *Code criminel*) ainsi que les règlements des bandes.

Sensibilité aux cultures et aux besoins des Premières nations

Les services de police destinés aux Premières nations devraient être fournis par un nombre adéquat de personnes ayant des antécédents culturels et linguistiques semblables à ceux des collectivités visées, de telle sorte que les services en question soient efficaces et adaptés aux cultures et aux besoins particuliers des principaux intéressés.

Modèles de services policiers

Les modèles de services policiers des collectivités des Premières nations doivent être au moins équivalents à ceux qui sont offerts dans les collectivités environnantes caractérisées par des conditions semblables. Les collectivités des Premières nations devraient participer au choix du modèle adapté à leur collectivité.

Choix d'un modèle de services policiers

Le modèle de services policiers choisi devrait répondre aux besoins particuliers de la collectivité concernée, tout en demeurant aussi économique que possible.

Mise en œuvre des nouveaux services

La mise en œuvre des nouveaux services de maintien de l'ordre administrés par les Premières nations devrait se faire sur plusieurs années afin de favoriser une transition sans heurts.

Autonomie et obligation de rendre compte de la police

Les collectivités des Premières nations devraient jouer un rôle efficace et approprié dans la direction de leurs services de police. Par conséquent, ces services devraient comprendre des conseils, des commissions et des organismes consultatifs qui sont représentatifs de leur collectivité et qui veillent à ce que la police fasse l'objet d'une saine gestion, à ce qu'elle rende des comptes à la population et à ce qu'elle échappe à toute influence partisane ou politique inappropriée.

Supervision de la police

L'organisation de la police dans les collectivités des Premières nations devrait prévoir des mécanismes d'examen indépendant et impartial des allégations concernant les abus de pouvoir et les violations des codes de conduite par des agents de police ainsi que des mécanismes permettant de soumettre des griefs et des demandes de réparation en cas de mesure disciplinaire ou de congédiement.

Cadre juridique

Les accords sur les services de police des Premières nations devraient être élaborés au sein d'un cadre juridique qui permette aux Premières nations d'instituer, d'administrer et de réglementer leurs services de police et de nommer leurs agents de police conformément aux normes et aux usages existant dans la province. Au besoin, le gouvernement fédéral travaille de concert avec les provinces, les territoires et les Premières nations pour favoriser un tel cadre juridique.

Accords de partage des coûts

Compte tenu du partage des compétences, le gouvernement fédéral et les provinces devraient se partager le coût de la police des Premières nations. Au moyen des sommes limitées dont il dispose, le gouvernement fédéral devrait fournir une aide financière uniforme et équitable pour que l'on respecte les normes nationales établies et que l'on applique les principes énumérés ci-dessus.