

**LES SERVICES POLICIERS EN CONTEXTE AUTOCHTONE :  
UNE RECENSION DES ÉCRITS**

**Rapport présenté à la**

**Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones  
et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès**

**Mylène Jaccoud  
Myriam Spielvogel**

**En collaboration avec**

**Céline Bellot  
Marie-Ève Sylvestre  
Jessica Gaouette  
Miguel Gosselin-Dionne**

**31 janvier 2018**

TABLE DES MATIÈRES	PAGE
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>1. L'ORGANISATION DES SERVICES DE POLICE AU CANADA ET AU QUÉBEC</b> .....	<b>3</b>
<b>1.1 LA SITUATION DU CANADA</b> .....	<b>4</b>
<b>1.2 LA SITUATION DU QUÉBEC</b> .....	<b>5</b>
1.2.1 Le cadre juridique .....	5
1.2.2 L'implication du gouvernement fédéral .....	6
1.2.3 L'évolution des services policiers.....	8
<b>2. LA POLICE ET LES AUTOCHTONES EN CONTEXTE DE COLONISATION</b> .....	<b>10</b>
<b>2.1 LE RÔLE DE LA POLICE DANS LA CONSTRUCTION DE L'ÉTAT-NATION CANADIEN</b> .....	<b>11</b>
2.1.1 De l'existence d'un droit autochtone .....	11
2.1.2 Les pouvoirs de la Compagnie de la Baie d'Hudson en matière de justice.....	11
2.1.3 L'imposition du droit eurocanadien : politique de tolérance jusqu'au XIX <sup>e</sup> siècle .....	11
2.1.4 Les premières polices d'État.....	12
2.1.5 Deux modèles : police étatique et force constabulaire autochtone .....	12
2.1.6 La police étatique: levier de la colonisation .....	13
2.1.7 Les résistances des Autochtones face aux forces de l'ordre.....	14
<b>2.2 LA POLICE EN CONTEXTE AUTOCHTONE JUSQU'EN 1991 : UNE CHRONOLOGIE</b> .....	<b>15</b>
2.2.1 Commentaires d'analyse .....	26
<b>3. LA POLITIQUE SUR LA POLICE DES PREMIÈRES NATIONS DE 1991</b> .....	<b>27</b>
<b>3.1 PRÉSENTATION DE LA POLITIQUE</b> .....	<b>28</b>
3.1.1 Les objectifs .....	28
3.1.2 Le fonctionnement .....	29
3.1.3 L'évolution de la couverture de la PPPN .....	29
<b>3.2 L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE</b> .....	<b>30</b>
3.2.1 Les améliorations.....	30
3.2.2 Les difficultés .....	30
<i>Recrutement et taux de roulement du personnel</i> .....	31
<i>Formation</i> .....	31
<i>Sous-financement</i> .....	31
<i>Contexte spécifique des communautés</i> .....	32
<i>Modèles de maintien de l'ordre</i> .....	33
<i>Autodétermination</i> .....	33
3.2.3 La situation au Québec.....	34
<i>Manque de ressources</i> .....	34
<i>Problèmes sociaux et criminalité</i> .....	35
<b>4. LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET LES POLICIERS NON AUTOCHTONES</b> .....	<b>37</b>
<b>4.1 LE CONTEXTE URBAIN</b> .....	<b>38</b>
<b>4.2 LE CONTEXTE DES RÉSISTANCES POLITIQUES</b> .....	<b>40</b>
<b>5. LA SITUATION SPÉCIFIQUE DES FEMMES AUTOCHTONES</b> .....	<b>42</b>
<b>5.1 LA VIOLENCE ET LES FEMMES AUTOCHTONES</b> .....	<b>43</b>
<b>5.2 LES FEMMES ET LES FILLES DISPARUES OU ASSASSINÉES</b> .....	<b>44</b>
<b>5.3 LA SITUATION DES FEMMES DISPARUES OU ASSASSINÉES AU QUÉBEC</b> .....	<b>46</b>
<b>5.4 LE RACISME SYSTÉMIQUE ET LES PRATIQUES DISCRIMINATOIRES</b> .....	<b>48</b>
<b>CONCLUSION ET PISTES D'ACTION</b> .....	<b>51</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>57</b>

## INTRODUCTION

Les relations entre les Autochtones et les services policiers au Québec et au Canada sont en général mal connues, tant en ce qui concerne leur inscription dans l'histoire coloniale que leur état actuel. Leur évolution est marquée par les tensions entre les Premiers Peuples et les institutions canadiennes – fédérales, provinciales, régionales –, ainsi que par les ajustements tentés au fil du temps de résoudre ces tensions. Ces relations problématiques sont d'ailleurs au cœur des événements qui ont mené à la création de la présente Commission, en décembre 2016.

L'ensemble des enjeux propres aux services de police en milieu autochtone a été peu étudié au Canada et au Québec. Par conséquent, la littérature scientifique sur le sujet présente des lacunes importantes (voir Lithopoulos et Ruddell, 2011).

Au niveau canadien, mis à part des rapports techniques produits par les gouvernements ou des rapports mandatés par le gouvernement fédéral, qui constituent des enquêtes majeures, on note effectivement l'insuffisance de littérature scientifique sur la police autochtone et l'absence d'analyse critique du Programme des services de police des Premières Nations (PSPPN). Lithopoulos et Ruddell (2013) affirment que la question du maintien de l'ordre en contexte autochtone est la moins investiguée dans le secteur de l'application de la loi au Canada. Très peu d'études ont été produites sur les services policiers dans les communautés isolées ou éloignées (Ruddell, Lithopoulos et Jones, 2014). Les relations entre les services policiers et les Autochtones en milieu urbain ne sont pas davantage explorées.

Bien que le Québec soit parfois inclus dans des études pancanadiennes, le manque de données disponibles sur les services policiers en contexte autochtone est plus marqué dans cette province que dans les autres provinces canadiennes. Mises à part l'étude de Brodeur, LaPrairie et McDonnell (1991) sur le maintien de l'ordre en contexte cri, et celles de Aubert et Jaccoud (2009 et 2012) sur l'histoire des polices autochtones et sur le point de vue des directeurs de services policiers autochtones, aucune étude empirique ne porte spécifiquement sur le Québec. En raison de la disparité et du caractère extrêmement parcellaire des informations concernant le Québec, mais aussi parce que la question policière autochtone ne peut être complètement isolée du cadre normatif (législatif, juridique) fédéral, nous référons abondamment à la situation canadienne ou à celle d'autres provinces pour les besoins de cette recension.

Le manque d'intérêt académique peut paraître surprenant, compte tenu des très hauts niveaux de criminalité rapportés par la police en ce qui concerne les personnes autochtones et de leur surreprésentation dans les prisons. Cette situation aurait contribué à l'élaboration de politiques fondées davantage sur des jugements intuitifs et idéologiques, que sur des données issues de la recherche (Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017).

Notre stratégie de collecte a consisté en un repérage des ouvrages pertinents dans diverses bases de données : Academic Search Complete ; CAIRN ; Criminal Justice Abstracts ; Érudit ; Institut canadien d'information juridique ; Justice Canada ; NCJRS abstracts database ; Social Sciences

Abstracts ; Sociological Abstracts... Nous avons également consulté les sites Internet de certains ministères fédéraux et provinciaux ainsi que ceux de divers services et organisations.

Les mots-clés suivants ont été utilisés : police ; Autochtones ; Inuits ; policiers autochtones ; Québec ; histoire ; Sécurité publique ; intervention policière ; communautés autochtones ; réduction de la criminalité ; résolution de problèmes ; intervention concertée ; justice pénale ; administration ; administration de la police ; aspects politiques ; Canada ; peuples autochtones ; relations gouvernementales ; services de police pour les Autochtones ; Indiens d'Amérique du Nord ; système de justice pénal ; relations police-communauté ; criminalité ; droit ; prévention ; policiers autochtones ; services aux Autochtones ; Amérique-du-Nord ; étude et renseignement ; États-Unis ; Australie ; Nouvelle-Zélande ; enquêtes sociales ; Programme des services de police des Premières Nations (Canada) ; Évaluation ; relations avec l'État ; crédits budgétaires et dépenses ; statistiques.

Cette recension comporte cinq sections. La première fait état de l'organisation des services de police au Canada et au Québec. La deuxième aborde la question des relations entre la police et les Autochtones dans le contexte de la colonisation, à travers le rôle joué par la police dans la construction de l'État-nation canadien. On y propose une chronologie des événements qui ont marqué la prestation des services policiers en contexte autochtone jusqu'à l'adoption de la Politique sur la police des Premières Nations (PPP), en 1991. La section 3 présente les objectifs et le fonctionnement de cette politique, ainsi que les évaluations qui en ont été faites au fil du temps. Les relations entre policiers non autochtones et les Autochtones, notamment en milieu urbain, sont examinées à la section 4. Enfin, la section 5 est consacrée à la situation spécifique des femmes autochtones en lien avec les services de police.

## **1. L'ORGANISATION DES SERVICES DE POLICE AU CANADA ET AU QUÉBEC**

## 1.1 La situation du Canada

Au Canada, les services de police sont administrés aux niveaux des services municipaux, provinciaux et fédéraux. Selon des données de 2016, il y avait 144 services de police autonomes et 36 services autoadministrés des Premières Nations à l'échelle municipale. Les services autoadministrés des Premières Nations sont créés en vertu d'ententes tripartites entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que les collectivités qui veulent administrer leur propre service de police. Les coûts des services policiers sont répartis entre le gouvernement fédéral (52 %) et les gouvernements provinciaux et territoriaux (48 %) (Kiedrowski, Petrunik et Ruddell, 2016). Un service de police peut être administré par l'entremise d'une commission de police, d'un conseil de bande ou d'une autre autorité (Lithopoulos et Ruddell, 2013 ; Greenland et Alam, 2017).

La Politique sur la police des Premières Nations (PPPN) est créée en 1991, dans le but d'« améliorer l'ordre, la sécurité publique et la sécurité personnelle des habitants dans les collectivités des Premières Nations, y compris celle des femmes, des enfants et d'autres groupes vulnérables » (SPC, 2016, p. 2). Cette politique est venue modifier considérablement l'organisation des services de police destinés aux collectivités autochtones, en vigueur jusqu'alors au pays. Nous y reviendrons plus en détail à la section 3.

Les données sur le Programme des services de police des Premières Nations (PSPPN) révèlent qu'en 2013-2014, 172 ententes sur les services de police ont été conclues, touchant 1 244,5 postes d'agent de police. Au total, on comptait 38 ententes sur les services de police autogérés (ESA), 122 ententes communautaires tripartites (ECT) et trois ententes quadripartites. La majorité des ESA ont été conclues en Ontario et au Québec. Dans la plupart des cas, elles visent des collectivités des Premières Nations, mais certaines concernent les collectivités inuites. Au Québec et au Labrador, 18 collectivités inuites ont signé de telles ententes. Dans les territoires, le PSPPN est d'une portée limitée. Une ECT a été conclue au Yukon. Dans ces territoires, les services de police sont fournis par la GRC dans le cadre d'ententes sur les services de police territoriaux (SPC, 2016).

### **Quelques données sur le Programme des services de police des Premières Nations<sup>1</sup>**

- Augmentation de la proportion de gestionnaires et de professionnels au sein des services de police : En 2016, les services de police des Premières Nations comptaient 21 % d'employés civils (seulement dans les services visés par une entente de services autoadministrés) par rapport à 29 % pour l'ensemble du Canada.
- Augmentation de la proportion globale de policiers âgés de 40 ans et plus : Bien qu'ils affichent une augmentation depuis 2012, 44 % des policiers assermentés des services de police des Premières Nations (seulement les services autoadministrés) étaient âgés de 40 ans et plus. Avant 2016, leurs policiers étaient plus jeunes que ceux de tous les autres types de services.
- La majorité des policiers qui ont quitté les services de police des Premières Nations comptent moins de 10 années de service : de 2012 à 2016, 16 % des policiers qui ont quitté leur service de police comptaient moins de 10 années d'expérience. Dans les petits services de police municipaux, cette proportion atteint 33 % et dans les services de police des Premières Nations, 65 %. Un peu plus de la moitié des policiers qui ont quitté les services de police des Premières Nations après moins de 10 années de service, sont partis pour un autre service, tandis que l'autre moitié a quitté pour d'autres motifs. En comparaison, une proportion beaucoup plus faible de policiers de la PPO, de la FCRTN et de la SQ ont quitté leur service après moins de 10 ans de service.

## **1.2 La situation du Québec**

### **1.2.1 Le cadre juridique**

Au Québec, les services policiers desservant les nations autochtones et les Inuits dans les régions isolées étaient d'abord gérés par le gouvernement fédéral via la Gendarmerie royale du Canada (GRC). C'est dans les années 1960 que la Sûreté du Québec (SQ), la Police provinciale, remplacera peu à peu la GRC dans son travail sur le territoire de la province (Galarneau, 2008). Outre la Sûreté du Québec, des corps policiers municipaux ont compétence sur le territoire spécifique de leur municipalité. Autant la Sûreté du Québec que les corps policiers municipaux sont institués par la Loi sur la police – adoptée en 2000 et remplaçant l'ancienne Loi de police. La Sûreté du Québec dessert entièrement les municipalités qui ne possèdent pas leur propre corps de police et joue un rôle supplétif sur tout territoire spécifique desservi par un corps de police municipal.

De nouvelles dispositions insérées dans la loi en 1995 (Conseil mohawk de Kanasatake/Mohawk Council of Kanasatake c. Isaac, 2011) et reprises dans l'actuelle Loi sur la police (articles 90 à 93) prévoient la création de corps policiers autochtones par le biais d'ententes établies entre le gouvernement et une ou plusieurs communautés autochtones, celles-ci étant alors représentées par

---

<sup>1</sup> Données tirées de Greenland et Alam, 2017.

leur conseil de bande.<sup>2</sup> Lorsqu'un corps de police autochtone est créé en vertu de l'article 90 de la Loi sur la police, « le directeur et le corps de police sont indépendants. Ils ne dépendent pas du Ministère de la Sécurité publique et sont gérés par les Conseils de bande. L'embauche des policiers est assumée par le directeur de police et non par le ministère de la Sécurité publique. » (site Internet du Conseil des Innus de Pessamit, 2018; Kiedrowski, Petrunik et Ruddell, 2016) En ce qui concerne les pouvoirs et les responsabilités d'un corps de police autochtone, ceux-ci sont décrits à l'article 93 de la Loi sur la police :

93. Un corps de police autochtone et chacun de ses membres sont chargés de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique dans le territoire pour lequel il est établi, de prévenir et réprimer le crime ainsi que les infractions aux lois et aux règlements applicables sur ce territoire et d'en rechercher les auteurs.

Enfin, les articles 107 et 108 prévoient la nomination de constables spéciaux qui peuvent notamment travailler au sein des corps de policiers autochtones (site Internet du ministère de la Sécurité publique du Québec, 2018). « Ils assurent, par des activités de prévention, de contrôle, de surveillance, d'escorte, de garde et d'enquête, la protection de l'intégrité physique des personnes et des biens. » (site Internet du ministère de la Sécurité publique du Québec, 2018).

### 1.2.2 L'implication du gouvernement fédéral

Alors que la police provinciale a repris de nombreuses responsabilités à l'égard de la gestion de la sécurité et du respect des lois auparavant assumées par le fédéral sur le territoire du Québec, la GRC conserve toutefois le mandat d'assurer « l'application des lois fédérales au Québec et de collaborer avec la SQ et les CPM [corps de police municipaux], notamment dans la lutte contre le crime organisé et les crimes économiques » (Gouvernement du Québec, ministère de la Sécurité publique, 2013).

C'est surtout en ce qui concerne les ressources budgétaires que le gouvernement fédéral apporte du soutien en matière de police autochtone. En effet, en 1991, le gouvernement fédéral met en place la Politique sur la police des Premières Nations (Kiedrowski, Petrunik et Ruddell, 2016). Cette nouvelle politique entraînera l'élaboration du Programme des services de police des Premières Nations (PSPPN) qui offre deux types d'entente :

---

<sup>2</sup> Les articles 94 à 102 visent spécifiquement les corps de police naskapis et cris. Relativement à ces dispositions, la loi prévoit notamment que le village peut décider des exigences nécessaires à l'embauche des membres de leur corps de police, le tout devant être soumis par règlement et approuvé par le ministère de la Sécurité publique (*Loi sur la police*, art. 95). Il est également édicté, à l'article 98, que l'Administration régionale Kativik (celle-ci constituée par la *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*) est celle qui a compétence exclusive pour tout ce qui concerne les services de police au village naskapi. Le village peut notamment établir des ententes avec cette dernière (*Loi sur la police*, art. 100 (2)), ainsi qu'avec la Sûreté du Québec, si elle ne peut offrir les services policiers nécessaires par son corps de police et ce, toujours avec approbation ministérielle (*Loi sur la police*, art. 100 (1) et (3)). Les articles 102.1 à 102.10, quant à eux, ont été ajoutés afin de prévoir la création de corps de police par le Gouvernement de la nation crie. Relativement à ce dernier, il a le pouvoir de créer un corps de police régional et ce faisant, est alors assimilé à une municipalité (*Loi sur la police*, art. 102.1). Le Gouvernement de la nation crie a compétence exclusive sur certains territoires (*Loi sur la police*, art. 102.6), alors qu'il partage la responsabilité avec la Sûreté du Québec pour d'autres (*Loi sur la police*, art. 102.7).



- des ententes sur les services de police autogérés, selon lesquelles une collectivité inuite ou des Premières Nations gère son propre service de police conformément aux lois et aux règlements provinciaux;
- des ententes communautaires tripartites, dans le cadre desquelles un contingent d'agents attirés de la Gendarmerie royale du Canada assure des services de police dans une collectivité des Premières Nations ou dans une collectivité inuite. (Gouvernement du Canada, 2018)

Au Québec, ce sont principalement des ententes sur les services de police autogérés qui sont conclues :

[...] au Québec, un service de police autogéré est placé sous la direction et le commandement du directeur du service de police, qui relève du conseil. Le rôle et les responsabilités qui incombent au directeur sont décrits dans l'entente entre le gouvernement du Québec et le conseil de bande (cette entente est conforme à l'article 90 de la Loi sur la police du Québec). En vertu des ententes sur les services de police autogérés, les conseils de police (ou, au Québec, les directeurs) sont chargés d'embaucher des agents de police et de veiller à ce qu'ils obtiennent la formation nécessaire. Ils ont aussi la responsabilité d'assurer une surveillance publique, notamment l'établissement de normes de rendement et de procédures de grief au chapitre des mesures disciplinaires et des congédiements. (Kiedrowski, Petrunik et Ruddell, 2016, p. 12-13)

En ce qui a trait à la surveillance et à la régulation des services policiers, la Loi sur la police institue le Comité de déontologie policière et le Code de déontologie des policiers du Québec, qui édicte les devoirs et les normes de conduite pour tout policier du Québec, notamment sur les questions d'abus d'autorité, de respect de l'autorité de la loi, de désintéressement et d'impartialité dans l'exercice de ses fonctions et de respect des droits de la personne placée sous sa garde (Code de déontologie, art. 6, 7, 9 et 10).

Relativement à l'implication spécifique des personnes autochtones au sein du Comité de déontologie policière, l'article 199 de la Loi sur la police prévoit que le « gouvernement nomme [...] pour une période déterminée d'au plus cinq ans, des membres à temps partiel qui sont également membres d'une communauté autochtone pour agir lorsqu'une plainte vise un policier autochtone. Leur mandat peut être renouvelé. »

Le Règlement sur la discipline interne des membres de la Sûreté du Québec et le Règlement sur la discipline interne des policiers et policières de la Ville de Montréal abordent également les normes de conduites attendues des deux corps policiers, en plus de prévoir le processus de plainte et la procédure disciplinaire. En outre, le Bureau des enquêtes indépendantes, institué en 2013 par une modification à la Loi sur la police et en activité depuis juin 2016, a le pouvoir d'enquêter sur des événements graves subis par des citoyens à la suite d'une intervention policière ou lors de leur détention par un corps de police (<https://www.bei.gouv.qc.ca/organisme/historique.html>).

### 1.2.3 L'évolution des services policiers

Au Québec, on compte en 2016 : 14 collectivités inuites et 41 collectivités des Premières Nations (39 bandes officiellement reconnues; chiffres de la DGPA). Jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2009, ont coexisté dans cette province des corps de police et des services de police, soit deux types de services policiers autochtones autogérés. La différence entre les corps de police et les services de police 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. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2009, il n'y a plus que des corps de police autochtones ou des communautés desservies par la Sûreté du Québec.

En 2007, le Québec est la province qui totalise le plus grand nombre d'ententes sur les services de police autogérés - la forme de service la plus aboutie en termes d'autodétermination -, devant l'Ontario, qui compte pourtant le plus grand nombre de collectivités autochtones sur son territoire (Rastin, 2007 ; Aubert et Jaccoud, 2012).

En 2012, 44 des 55 communautés autochtones du Québec étaient dotées d'un corps de police autochtone (80 %) et une possédait un service (1,8 %). Dans les 10 communautés restantes, les services policiers étaient assurés par la SQ (18,2 %) (Aubert et Jaccoud, 2012). Cette même année, quelque 315 policiers travaillaient au sein des 31 organisations autochtones autogérées du Québec (Jaccoud et Aubert, 2009).

Dans une étude menée en 2012 auprès des directeurs des corps de police autochtones québécois, Aubert et Jaccoud dressent un état des lieux du fonctionnement et des conditions d'exercice des polices autochtones au Québec, en lien avec les objectifs de la Politique sur la police des Premières Nations (PPPN). Pour les 25 organisations policières ayant répondu au questionnaire, on compte un effectif de 225 policiers (patrouilleurs et enquêteurs). 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. Les communautés de moins de 1 000 habitants affichent un taux moyen d'encadrement d'un policier pour 117 habitants; les communautés de 1 000 à 3 000 habitants un taux moyen d'un policier pour 178 habitants et les communautés dont la population dépasse les 3 000 habitants, un taux d'un policier pour 297 habitants (Aubert et Jaccoud, 2012).

Les informations recueillies lors de cette recherche montrent que les organisations policières autochtones québécoises fonctionnent avec un personnel majoritairement autochtone (à l'exception du Kativik Regional Police Force du Nunavik), 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 de l'échantillon, 184 sont autochtones (soit 81,78 %) et 162 sont membres de la nation qu'ils desservent (72 %). 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 (Aubert et Jaccoud, 2012).

En 2013-2014, le PSPPN couvrait 85 % de la population des collectivités autochtones du Québec (56 774 sur un total de 66 783) et 81 % des collectivités inuites et des Premières Nations (43 sur 53) (SPC, 2016). Malgré la volonté de la PPPN d'uniformiser les services policiers alloués aux collectivités autochtones à l'échelle pancanadienne, diverses formes de services de police persistent et coexistent néanmoins, engageant à des degrés variables l'autodétermination des communautés autochtones en matière policière.

Au Nunavik, les services policiers sont assurés par le Kativik Regional Police Force. Ce service, dont le quartier général est situé à Kuujjuak, dessert les quatorze villages inuits. À l'exception de Kuujjuarapik, Inukjuak, Salluit, Puvirnituk et Kuujjuaq, qui comptent respectivement 4, 5, 6, 7 et 8 policiers, chaque service compte trois policiers (<http://www.krg.ca/krg-departments/public-security/kativik-regional-police-force>). La majorité des policiers sont non inuits.

### **Quelques données sur l'évolution des services policiers autochtones au Québec**

- Québec : Province qui totalise le plus grand nombre d'ententes sur les services autogérés
- 2012 : 44 sur 55 des collectivités autochtones sont dotées d'un corps de police autochtone (80 %) 315 policiers travaillaient au sein de 31 organisations autochtones autogérées
- 2012 - : L'organisation policière autochtone fonctionne avec un personnel majoritairement autochtone (à l'exception du Kativik Regional Police Force)

## **2. LA POLICE ET LES AUTOCHTONES EN CONTEXTE DE COLONISATION**

## 2.1 Le rôle de la police dans la construction de l'État-nation canadien

### 2.1.1 De l'existence d'un droit autochtone

Les anthropologues et les historiens ont bien documenté l'existence d'un système de droit efficace et adapté dans les communautés autochtones avant l'arrivée des Européens. Sans nécessairement parler d'un « système de police » comme le qualifie pourtant Jefferson (1994), la transgression des normes sociales des communautés autochtones faisait bel et bien l'objet d'une intervention, moins dans l'optique de « maintenir l'ordre social » que dans celle de rétablir l'harmonie et l'équilibre rompu par l'occurrence d'une transgression (Rouland, 1988).

### 2.1.2 Les pouvoirs de la Compagnie de la Baie d'Hudson en matière de justice

Le processus de colonisation institué par l'arrivée des Européens va considérablement bouleverser les systèmes régulateurs traditionnels autochtones ; leur système de droit s'imposera peu à peu aux Premiers Peuples. En 1670, une Charte royale accorde à la compagnie de la Baie d'Hudson le droit exclusif de régner sur une région qui équivaut à la partie ouest du Canada actuel. La compagnie de la Baie d'Hudson obtient ainsi « le pouvoir de mettre en pratique toutes les lois et tous les règlements compatibles avec les lois d'Angleterre [...] pour maintenir l'ordre social » sur cette partie du territoire (Smandych et Lee, 1995, p. 56), se trouvant à créer un système de justice privé qu'elle fait prévaloir sur le système de résolution des conflits alors en vigueur chez les peuples indigènes du Canada.

### 2.1.3 L'imposition du droit eurocanadien : politique de tolérance jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle

Toutefois, cette imposition d'un système de justice d'abord privé, puis étatique, fut graduelle. Jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, les colons français et britanniques tendent à se montrer conciliant lorsque des crimes sont commis. Plusieurs facteurs expliquent cette attitude (voir Delâge et Gilbert, 2004; Walters, 1996 ; Jaccoud, 2002) :

- alliances stratégiques qui se créent entre les colons et les nations indiennes ;
- contraintes pratiques qui rendent la soumission des Autochtones au système de justice européen difficilement applicable (par exemple, l'éloignement géographique) ;
- flou entourant le statut légal des nations indiennes en ce qui concerne la souveraineté (la Proclamation royale de 1763 reconnaît l'existence d'un titre indien, voir Schulze, 1997) ;
- faible taux de criminalité (au sens eurocanadien du terme) ;
- racisme et préjugés des colons français et britanniques : Jefferson (1994) rapporte que la police et les hommes de loi hésitaient à permettre à un plaignant indien de recourir aux tribunaux en raison des préjugés racistes à leur égard.

#### 2.1.4 Les premières polices d'État

À partir du XIX<sup>e</sup> siècle, l'imposition du système de droit se renforce. Ce raffermissement s'explique notamment par le fait que la colonisation s'inscrit dans le cadre de la construction d'un État-nation indépendant de toute attache européenne. Dans ce contexte, la police a été utilisée comme un levier politique dans la construction de l'État-nation canadien au XIX<sup>e</sup> et au XX<sup>e</sup> siècle.

La police du Dominion est créée en 1868. La North West Mounted Police (Police à cheval du Nord-Ouest - PCNO) est instituée en 1873 pour neutraliser la rébellion de la Rivière rouge<sup>3</sup>. La PCNO devient la Royale gendarmerie à cheval du Nord-Ouest (RGCNO) en 1904. En 1920, la police du Dominion et la RGCNO sont fusionnées pour former la Gendarmerie royale du Canada qui devient responsable de l'application des lois fédérales dans l'ensemble des provinces et des territoires (Jaccoud, 1992a; <https://www.bac-lac.gc.ca/fra/decouvrez/pcno-dossiers-personnel/Pages/police-cheval-nord-ouest.aspx>).

Les expéditions norvégiennes et états-uniennes dans les eaux et territoires arctiques à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle suscitent l'envoi des premières patrouilles policières et l'ouverture des postes de police de manière à assurer l'application des lois du gouvernement du Dominion et garantir la souveraineté canadienne (Jaccoud, 1992a et 2014). Les aspirations nationalistes québécoises émergentes de la fin des années 1960 sont à l'origine de l'établissement des premiers postes de police (RCMP/GRC) au Nunavik (Jaccoud, 2014). Le contrôle pénal au Nunavik par le biais des agents de la GRC dès 1922 et de la SQ dès 1960 assure ainsi la représentation symbolique de l'État devant les menaces territoriales extérieures (la Norvège et les États-Unis pour la GRC, et le fédéral pour la SQ). Dans ce contexte géopolitique, l'agent de la GRC et celui de la SQ sont donc avant tout un porte-drapeau, un garde-frontière (Jaccoud, 1992a). Jusqu'aux années 1970, où elle se retire des réserves de l'Ontario et du Québec, « la GRC offrait des services de police à tous les Indiens des réserves, aux Inuits des Territoires du Nord-Ouest et à la plupart des établissements indiens et métis hors réserve » (LeBeuf, 2011, p. 39).

#### 2.1.5 Deux modèles : police étatique et force constabulaire autochtone

Les relations entre la police et les Autochtones au Canada et au Québec sont façonnées dès le départ par deux modèles qui coexistent : l'institution d'une police étatique (la Police du Dominion, la PCNO, la RGCNO puis la GRC et la Sûreté du Québec) et l'instauration d'une force constabulaire autochtone.

En effet, en 1880, le ministre de l'Intérieur, John A. MacDonald, également responsable de la Loi sur les Indiens, choisit de doter la Dominion Police d'un personnel d'origine autochtone en vue d'assurer l'ordre et la sécurité dans les réserves. De 1889 à 1920, une quarantaine d'Autochtones sont ainsi embauchés pour agir dans les réserves du Québec. L'introduction de cette force de police autochtone serait liée aux mesures prises par l'État pour contrer l'alcoolisme dans les réserves, mais

---

<sup>3</sup> Rébellion des Métis de l'Ouest canadien.

aussi et surtout, à une stratégie politique visant à « habituer les autochtones à l'expérience d'être policés par une autorité représentant le gouvernement du Canada, pour imposer ses ordres avec douceur et faire valoir ses politiques » (Sawaya, 2012, p. 40). L'embauche d'Autochtones offrait ainsi certains avantages : économiques (les policiers autochtones étaient moins rémunérés), symboliques (par la mise en place d'une autorité représentative du gouvernement du Canada) et pratiques (un policier issu de la communauté susciterait une confiance accrue et serait plus à même d'infiltrer et d'enquêter les milieux criminels). L'intégration des Autochtones dans les forces de police au nom d'un principe d'efficacité du maintien de l'ordre dans les communautés autochtones constituera l'une des politiques phare de l'État canadien jusqu'au XX<sup>e</sup> siècle.

#### 2.1.6 La police étatique: levier de la colonisation

Comme on vient de le souligner, la police étatique tout comme les forces constabulaires autochtones ont constitué l'un des leviers du processus de colonisation : par leur instrumentalisation symbolique face aux prétentions territoriales de nations étrangères, par le contrôle des rébellions des Autochtones dans l'Ouest canadien et par l'imposition d'un système de droit criminel unique. La police a ainsi contribué à la marginalisation du droit traditionnel autochtone, indispensable à la promotion et au maintien de la souveraineté étatique, le degré de souveraineté d'une nation étant souvent évalué à partir de sa capacité de produire et d'appliquer des normes juridiques (Jaccoud, 1992a)<sup>4</sup>. Le droit étatique imposé de l'extérieur est un outil de contrôle des populations coloniales efficace et puissant (Smadych et Lee, 1995). C'est une manœuvre essentielle pour réaliser l'appropriation territoriale (Fitzpatrick, 1983 ; Jaccoud, 1995 ; Goyette, 1987).

La fonction du maintien de l'ordre, entendue dans sa version restrictive de « lutte contre la criminalité », semble avoir été longtemps une fonction subsidiaire. Plusieurs observateurs rapportent en effet que la police est dédiée à diverses tâches ancrées dans le processus de colonisation: rassembler les nations indiennes à l'occasion de la vente de leurs territoires des plaines, enfermer les tribus dans les réserves, surveiller, voire interdire certains rituels (danses, potlatch), suivre les Indiens qui ont établi des camps, signifier des avis aux parents qui n'envoient pas leurs enfants à l'école, intercepter les fugueurs des pensionnats, distribuer les sommes versées en vertu des traités (Jefferson, 1994 ; LeBeuf, 2011). Dans le contexte plus spécifique du Nord canadien, la GRC a joué un rôle actif dans les déménagements forcés des Inuits. Elle était responsable de la gestion des registres de l'État civil, de l'émission des cartes et plaques d'identité des « Esquimaux », du recensement de la population esquimaude, de l'administration et du versement des allocations familiales. L'agent de la GRC agissait également à titre de juge de paix (LeBeuf, 2011).

La police n'a pas uniquement joué un rôle strict de répression dans le processus de colonisation. Elle a aussi assumé certaines fonctions d'aide sociale auprès des gens des Premières Nations

---

<sup>4</sup> Les Autochtones étaient menacés de poursuite s'ils tentaient d'appliquer leurs propres mécanismes de résolution des conflits. Par exemple, le *Livre esquimau de la connaissance* publié en 1931 par la Compagnie de la Baie d'Hudson stipule textuellement que les Inuits seront judiciairisés s'ils appliquent leur propre système de droit (in Jaccoud, 1992a, p. 37-38).

(Jefferson, 1994). La GRC, par exemple, responsable de l'application des mesures de contrôle prescrites par la Loi sur les Indiens, fournissait de l'aide et des soins médicaux.

### 2.1.7 Les résistances des Autochtones face aux forces de l'ordre

L'imposition du droit et des règles de l'État par l'intermédiaire de la police n'a toutefois pas été sans résistance de la part des Autochtones. L'installation de la PCNO suscita en effet une réaction très vive de leur part. Les propos du major Walsh de la PCNO, rapportant un échange animé avec des Autochtones en 1876, en disent long à l'égard du rapport de force qui se joue à l'époque :

[Les Autochtones déclarèrent que] la loi n'était pas compatible avec la bonne administration d'un peuple nomade, qu'elle faisait obstacle à leurs coutumes domestiques et sociales, qu'elle les gênait et les oppressait ... Ils annoncèrent... qu'ils avaient décidé de ne plus obéir à la loi de la police... Je leur répliquais que le gouvernement canadien avait décrété que le pays tout entier serait régi par un même ensemble de lois... qu'autoriser chaque communauté à édicter ses propres lois entraînerait la destruction de l'État ou du pays, enfin que la loi serait appliquée même s'il fallait recourir à la force. (Jefferson, 1994, p. 163)

Les tensions et les résistances exprimées au XIX<sup>e</sup> siècle ne s'estomperont pas et subsisteront tout au long du XX<sup>e</sup> siècle. Le premier rapport officiel à faire état des problèmes de maintien de l'ordre dans les communautés est le rapport Laing, Les Indiens et la loi, publié en 1967. Aux nombreux défis posés par l'administration des services policiers en contexte autochtone, vient se greffer un nouvel enjeu : les problèmes grandissants de criminalité dans les communautés autochtones. L'adoption de la Politique sur la police des Premières Nations (PPP), en 1991 a voulu répondre aux tensions et aux problèmes liés au maintien de l'ordre en contexte autochtone. Comme nous le verrons dans cette recension, la PPP n'est pas parvenue à solutionner ces difficultés, toujours manifestes.

La prochaine section identifie les défis posés par l'intervention policière en contexte autochtone de manière chronologique jusqu'à l'adoption de la PPP.



## 2.2 La police en contexte autochtone jusqu'en 1991 : une chronologie

Dès les années 1960, une série d'enquêtes, de commissions, d'études empiriques et d'évaluations à l'échelle canadienne critiquent vivement les services de police offerts dans les collectivités autochtones et réclament constamment des changements importants.

Nous synthétisons ici sous forme de tableau chronologique<sup>5</sup> les événements (études, politiques...) qui ont marqué la prestation des services policiers en contexte autochtone en identifiant, s'il y a lieu, les défis et problèmes posés ainsi que les recommandations proposées pour solutionner ces difficultés. Cette chronologie est établie jusqu'en 1991, année de l'adoption de la Politique sur la police des Premières Nations (PPPN).

<i>Année</i>	<i>Type d'événement</i>	<i>Défis/problèmes</i>	<i>Recommandations</i>
1960	<ul style="list-style-type: none"> <li>La GRC annonce qu'elle n'offrira plus de services de police aux collectivités des Premières Nations de l'Ontario et du Québec.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conflits de juridiction dus aux tensions politiques entre le Québec et le gouvernement fédéral.</li> </ul>	
1967	<ul style="list-style-type: none"> <li>Publication par l'Association canadienne correctionnelle du rapport <i>Les Indiens et la Loi</i> pour le compte du ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC), Arthur Laing.</li> <li>Le MAINC détient le mandat de gérer les ententes en matière de services de police.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Surreprésentation des Autochtones dans les statistiques de la criminalité et dans les services correctionnels ;</li> <li>Chevauchement de juridictions (provincial/fédéral) ;</li> <li>Profilage racial : particulièrement dans les milieux urbains.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcement et extension du système de police déjà en place dans les bandes indiennes en y intégrant des constables spéciaux autochtones ;</li> <li>Mise sur pied de services policiers spéciaux et décentralisés ;</li> <li>Participation des Autochtones à ces services.</li> </ul>
1965	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le MAINC instaure les premiers programmes de constables des bandes indiennes. Ces constables ont des pouvoirs limités : ils sont chargés de faire respecter les règlements municipaux.</li> </ul>		
1971	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le MAINC obtient l'autorisation du Conseil du trésor d'établir un programme visant à augmenter le nombre de policiers dans les réserves. La fonction d'agent de</li> </ul>	Ne s'applique pas	Ne s'applique pas

<sup>5</sup> Cette chronologie, qui s'appuie sur celle établie par Clairmont et Murphy (2000) et Clairmont (2006), a été complétée par les informations recueillies à travers la recension des écrits présentée ici.

	police des bandes est créée, dont le mandat principal est de soutenir les agents de police réguliers. Cette politique est connue sous le nom de Circulaire 55.		
1972	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dépôt du rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice au Nunavik : <i>La justice au-delà du 50<sup>e</sup> parallèle</i>, le rapport Choquette.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Critique des Inuits à l'endroit des pratiques policières : tensions entre policiers et Inuits, déportation des Inuits dans le sud pour être jugés, rareté des patrouilles policières, illégitimité des forces de l'ordre, criminalité.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Accroissement des effectifs policiers ;</li> <li>▪ Mise en place d'un programme de constables spéciaux (avec révision des normes de recrutement, en ce qui concerne la scolarité, les aptitudes physiques et la langue) ;</li> </ul>
1973	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rapport du Groupe de travail sur le service de police dans les réserves, publié par le MAINC à partir d'une vaste enquête auprès des Premières Nations.</li> </ul>	<p>Selon Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017, p. 586), ce rapport identifie les problèmes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Manque de patrouilles ;</li> <li>▪ Manque de programmes de prévention ;</li> <li>▪ Manque de sensibilité culturelle à l'égard des Autochtones de la part des policiers non autochtones ;</li> <li>▪ Manque de leadership et de standards professionnels pour les services policiers autochtones ;</li> <li>▪ Sous-maintien de l'ordre chronique ;</li> <li>▪ Manque de clarté de la politique fédérale et de la législation provinciale ;</li> <li>▪ Confusion en ce qui concerne la juridiction et les responsabilités avec et entre les gouvernements ;</li> <li>▪ Financement insuffisant et inéquitable des services policiers autochtones.</li> </ul>	<p>Trois recommandations :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Police d'un conseil de bande : les constables appliqueraient les règlements relatifs aux délits mineurs ;</li> <li>2. Police municipale : le conseil de bande serait considéré comme une police municipale ;</li> <li>3. Police provinciale : <ol style="list-style-type: none"> <li>3a) : création d'un service de police autochtone autonome et distinct ;</li> <li>3b) : création d'un service de constables spéciaux au sein de la police provinciale.</li> </ol> </li> </ol> <p>L'option 3b est retenue</p>
1974	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mise en place du programme de gendarmes spéciaux autochtones de la GRC, le programme 3b) (in LaPrairie, 1985).</li> </ul>	Ne s'applique pas	Ne s'applique pas
1975	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois.</li> </ul>	Les mêmes problèmes identifiés que ceux du rapport de la Commission Choquette en 1972.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Création d'un corps de police régional et institution de constables spéciaux au Nunavik ;</li> </ul>

		<p>Le chapitre 21 de la Convention est entièrement dédié à la gestion policière en milieu inuit.</p> <p>Le chapitre 19 de la Convention est entièrement dédié à la gestion policière en milieu cri.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les normes d'embauche prévues aux alinéas d et e de l'article 3 de la Loi de police ne s'appliquent pas aux membres inuits du corps de police régional ;</li> <li>▪ Le Québec défraie les frais de scolarité, de stage et d'hébergement des candidats à l'Institut de police du Québec ;</li> <li>▪ Taux d'encadrement prévu est de 1 policier par 500 habitants.</li> <li>▪ Création d'unités cries au sein de la Sûreté du Québec ;</li> <li>▪ Les Cris seront embauchés à titre de constables spéciaux ;</li> <li>▪ Les normes de recrutement sont fixées après consultation avec les Cris ;</li> <li>▪ Taux d'encadrement de 1 constable spécial par 500 habitants ;</li> <li>▪ Les cours de formation sont donnés en français, en anglais et en cri;</li> <li>▪ Les frais de formation des constables spéciaux cries sont partagés par le Québec et le Canada.</li> </ul>
1976	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Création du Programme de la police amérindienne au Québec (selon LaPrairie, 1985)<sup>6</sup>.</li> </ul>	Ne s'applique pas	Ne s'applique pas
1978	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mise sur pied du service de police du conseil tribal Dakota-Ojibway.</li> </ul>	Ne s'applique pas	Ne s'applique pas

<sup>6</sup> Clairmont (2006) indique que la police amérindienne est créée en 1975. Le rapport de la Commission royale sur les peuples Autochtones (Canada, 1996) situe la date de création en 1978.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Signature de la Convention du Nord-Est québécois, qui intègre les Naskapis ; autorise la mise en place de services de police autoadministrés pour les Cris de la Baie James et les Naskapis.</li> </ul>	<p>Les mêmes problèmes identifiés que ceux du rapport de la Commission Choquette en 1972.</p> <p>Le chapitre 13 est entièrement dédié à la gestion policière chez les Naskapis.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nomination de constables spéciaux ;</li> <li>▪ Les constables spéciaux sont affectés comme membres du corps policier régional en vertu du chapitre 21 de la Convention de la Baie James ;</li> <li>▪ Taux d'encadrement de 1 constable spécial par 500 habitants ;</li> <li>▪ Les cours de formations sont donnés en français ou en anglais ainsi qu'en naskapi dans la mesure du possible ;</li> <li>▪ Les frais de formation des constables spéciaux naskapis sont partagés par le Québec et le Canada.</li> </ul>
1979	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Création du programme de Peacekeepers à Kahnawake.</li> </ul>	Ne s'applique pas	Ne s'applique pas
1980	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Publication de l'étude de Skoog, Roberts et Boldt : <i>Native Attitudes Toward the Police</i>.</li> <li>▪ Publication de l'étude Finkler sur l'administration de la justice dans les Territoires du Nord-Ouest.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les Autochtones ont une perception moins positive de la police en comparaison à celle des non-Autochtones ;</li> <li>▪ Mauvaise perception de la police par les Inuits pour deux raisons principales : <ul style="list-style-type: none"> <li>a- impuissance à résoudre les conflits ;</li> <li>b- « corps étranger à la communauté » ;</li> </ul> </li> <li>▪ Réticence à s'engager dans toute fonction reliée au travail de policier ;</li> <li>▪ Les policiers inuits sont ostracisés et harcelés par des gens de la communauté (Finkler, 1980, p. 157-158).</li> </ul>	<p>Aucune</p> <p>Aucune</p>

1981	<ul style="list-style-type: none"> <li>Signature de la première entente tripartite entre le gouvernement fédéral, la province de l'Ontario et les leaders autochtones en vue de créer la Commission de police indienne de l'Ontario (<i>Ontario Indian Police Commission</i>).</li> </ul>	Ne s'applique pas	Ne s'applique pas
1983	<ul style="list-style-type: none"> <li>Publication par le groupe Social Policy Research Associates pour le compte du MAINC du rapport, <i>National Evaluation Overview of Indian Policing</i> qui traite principalement du programme 3b) de la GRC, du Programme de police du conseil tribal Dakota-Ojibway, du Programme de la police amérindienne et du Programme des gendarmes spéciaux des bandes en Ontario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les services policiers appliqués aux communautés autochtones sont défavorisés par rapport aux services appliqués dans les communautés non autochtones ;</li> <li>Manque de professionnalisme ;</li> <li>La sécurité des personnes dans les communautés autochtones est plus faible en comparaison de la sécurité des personnes vivant dans des communautés non autochtones ;</li> <li>Les services sont appliqués en majorité par des policiers non autochtones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Développer une stratégie nationale sur la police en contexte autochtone pour remédier aux problèmes.</li> </ul>
1984	<ul style="list-style-type: none"> <li>Publication d'un article de synthèse sur les évaluations du programme 3b de la GRC de Griffiths et Yerbury : <i>Natives and Criminal Justice Policy : The Case of Native Policing</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ostracisme, rejet et discrimination vécus par les constables spéciaux dans leur communauté ;</li> <li>Échec de la GRC à définir clairement le rôle des constables spéciaux, qui restent confus quant à leur rôle ;</li> <li>Statut subalterne du constable spécial au sein de l'organisation policière ;</li> <li>Manque d'input des Autochtones dans le programme de constables spéciaux.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pas de recommandation explicite si ce n'est de souligner l'importance d'opter pour un modèle de maintien de l'ordre moins centré sur le contrôle de la criminalité (sans que le modèle privilégié soit clairement précisé).</li> </ul>
1986	<ul style="list-style-type: none"> <li>Création du groupe d'étude fédéral de la politique sur le maintien de l'ordre dans les réserves indiennes, chargé de réaliser un examen national des politiques en matière de services de police dans les réserves des Premières Nations.</li> <li>Publication du rapport de Depew, <i>Les services de police aux Autochtones du Canada</i>, pour le compte du</li> </ul>	Ne s'applique pas	Ne s'applique pas
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Les différences entre Autochtones et non-Autochtones en matière de normes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mise en œuvre d'approches autochtones distinctes qui</li> </ul>

	<p>ministère du Solliciteur général du Canada.</p>	<p>et de modèles juridiques minent la légitimité de l'action policière dans les communautés autochtones ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le surencadrement policier (populations autochtones desservies par un service policier) contribue à la surarrestation et surcriminalisation des Autochtones ;</li> <li>▪ Le sous-encadrement policier conduit à la sous-utilisation des services de police ;</li> <li>▪ La sous-estimation du rôle social des policiers au sein de la communauté contribue à mal répondre aux problèmes de celle-ci ;</li> <li>▪ Lacunes sur le plan de la structure organisationnelle policière et des services offerts ;</li> <li>▪ Lacunes sur le plan de la compétence des agents ;</li> <li>▪ Lacunes sur le plan du nombre des agents ;</li> <li>▪ Manque d'appui, de coopération, d'engagement de la part des Autochtones vis-à-vis de certains programmes policiers ;</li> <li>▪ Problèmes d'intégrité culturelle et de statut face à la communauté auxquels doit faire face l'agent de police autochtone ;</li> <li>▪ Manque de contrôle et d'engagement exercé par la communauté sur : la formulation des politiques, la prise de décision, la mise en œuvre des programmes ;</li> <li>▪ Absence de connaissance de l'effet de programmes particuliers sur les niveaux de criminalité et le désordre social dans les communautés ;</li> </ul>	<p>tiennent compte des différences culturelles importantes existant entre Autochtones et non-Autochtones dans la conceptualisation et l'institutionnalisation des services de police (organisation et prestation), et de leurs variations locales ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Privilégier l'approche communautaire plutôt que celle du contrôle de la criminalité, parce qu'elle permet l'élaboration de « modèles plus flexibles, réalistes et productifs en matière de services de police s'adressant aux autochtones du Canada » (Depew, 1986, p. xvii).</li> </ul>
--	--	--	---

		<ul style="list-style-type: none"> <li>Peu d'impact des mesures visant à adapter les structures institutionnelles (urbaines et occidentales) aux contraintes culturelles des communautés autochtones (intégration des services de police à des systèmes «à l'intention des Autochtones »).</li> </ul>	
1987	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mise en place du premier service de police autonome dont les pouvoirs sont équivalents à ceux d'un service de police municipale dans la réserve Louis Bull (Alberta).</li> </ul>	Ne s'applique pas	Ne s'applique pas
1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>Head, R. H. D. (1989). <i>Une police pour les Autochtones du Canada : le rôle de la G.R.C.</i> Ottawa : Gendarmerie royale du Canada.</li> <li>Dépôt du rapport de la Commission royale sur les poursuites intentées contre Donald Marshall fils :</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Traitement inégal des constables (moins bonne rémunération ; moins de formation ; accès réduit à l'avancement dans la carrière) ;</li> <li>Sous-utilisation de l'approche communautaire et de la prévention ;</li> <li>Avantages du programme pour les services policiers et non pour le bénéfice de la communauté ;</li> <li>Perception négative de la communauté des constables spéciaux, lesquels sont considérés comme des policiers de seconde classe ;</li> <li>Les constables spéciaux sont discriminés et « stéréotypés » au sein des forces policières ;</li> <li>Nombre insuffisant de constables spéciaux.</li> <li>Incompétence, non professionnalisme ;</li> <li>Discrimination, racisme et stéréotypes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abolition du programme de constables spéciaux.</li> <li>Sur 82 recommandations, 37 concernent la police. Celles-ci</li> </ul>

	<p><i>Royal Commission on the Donald Marshall, Jr., Prosecution</i>, rapport de Hickman, Poitras et Evans<sup>78</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Publication de l'étude de Griffiths et Verdun-Jones, <i>Canadian and Criminal Justice</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Trois facteurs déterminent la qualité des relations entre police et Autochtones : 1) l'âge, 2) l'expérience et 3) le style personnel des policiers. Les abus de pouvoir de la police seraient effectivement plus élevés parmi les jeunes policiers, les moins expérimentés et ceux qui ont une très faible compréhension des communautés autochtones.</li> </ul>	<p>concernent rarement les Autochtones, les auteurs préférant parler des « minorités visibles ».</p> <p>Principales recommandations :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Politique de recrutement de constables spéciaux autochtones dans les forces de l'ordre par le biais d'un programme d'accès à l'égalité ;</li> <li>▪ Formation et sensibilisation des policiers sur les relations avec les minorités visibles ;</li> <li>▪ Éradication des injures racistes et stéréotypes dans les services de police et adoption de lignes directrices en ce sens.</li> </ul>
1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Publication du <i>Rapport du maintien de l'ordre dans les réserves indiennes</i> du MAINC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Confusion des compétences fédérales, provinciales et territoriales ;</li> <li>▪ Problèmes opérationnels ;</li> <li>▪ Formation insuffisante ;</li> <li>▪ Conditions de travail inadéquates (notamment inégalités salariales) ;</li> <li>▪ Difficultés à faire respecter les</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participation des Autochtones aux services de maintien de l'ordre ;</li> <li>▪ Sensibilisation des Autochtones aux questions du maintien de l'ordre ;</li> <li>▪ Corriger les iniquités pour que</li> </ul>

<sup>7</sup> Donald Marshall junior, un jeune MicMac de Nouvelle-Écosse âgé de 17 ans a purgé 11 ans de détention (de 1971 à 1982) pour un meurtre qu'il n'a pas commis. Donald Marshall est acquitté en 1982. Une commission royale d'enquête est instituée en 1986 suite à ce drame.



	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crise d'Oka : le conflit entre les Mohawks et la municipalité d'Oka à propos de l'extension d'un terrain de golf sur des terres revendiquées par les Mohawks depuis le 18<sup>e</sup> siècle va entraîner le déploiement d'interventions policières (SQ, puis RCMP) et militaires. Un policier de la SQ est tué.</li> </ul>	<p>règlements municipaux ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Impossibilité de réaliser un travail préventif ;</li> <li>▪ Difficultés d'avancement et de mobilité professionnels ;</li> <li>▪ Érosion des effectifs ;</li> <li>▪ Sous-financement chronique ;</li> <li>▪ Manque de données sur la prestation des services policiers non autochtones en communautés autochtones.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Échec des politiques développées en matière policière depuis 1969 ;</li> <li>▪ Nature politique (et non plus seulement culturelle) de la question de la réglementation sociale en milieu autochtone.</li> </ul>	<p>les services policiers en communautés autochtones soient comparables aux autres.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instaurer une nouvelle politique en matière de police en contexte autochtone ;</li> <li>▪ La crise d'Oka va donner lieu à la mise en place de la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones.</li> </ul>
1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rapport de la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones (CRPA) et la justice pénale : <i>Par-delà les divisions culturelles. Un rapport sur les peuples autochtones et la justice pénale.</i> Ottawa: La Commission ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Discrimination systémique et manque de sensibilité culturelle des policiers non autochtones ;</li> <li>▪ Surreprésentation dans le système de justice (arrestations, judiciarisation et incarcération) ;</li> <li>▪ Les policiers fonctionnent encore dans un système qui leur est étranger ;</li> <li>▪ Les policiers relèvent de deux autorités distinctes ;</li> <li>▪ Les policiers autochtones sont tenus d'appliquer un modèle de lutte contre la criminalité plutôt que celui du maintien de la paix, comme le voudraient les traditions autochtones ;</li> <li>▪ Plus d'agents sont affectés dans les zones où l'on retrouve une forte densité de population autochtone, ce qui entraîne la détection d'un plus grand nombre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La Commission recommande le droit des nations autochtones à administrer leurs propres systèmes de justice, y compris le pouvoir de légiférer, ce qui, implicitement, inclut les services de police ;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice au Manitoba (Hamilton et Sinclair) : <i>The Justice System and Aboriginal People : Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba</i> ; voir chapitre 16 ;</li>   <li>▪ Rapport du groupe de travail sur l'administration de la justice en Alberta: <i>Justice on Trial : Report of the Task Force on the Criminal Justice System and its Impact on the Indian and Metis People of Alberta</i>; rapport Cawsey.</li>   <li>▪ Publication des travaux du Groupe d'étude sur la justice chez les Cris (Brodeur, La Pairie et McDonell) :  1) Étude sur le maintien de l'ordre et le crime au sein des communautés autochtones; 2) Étude sur les services policiers; 3) Étude sur les pratiques coutumières de justice chez les Cris ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>d'activités criminelles ;</li> <li>▪ Taux de roulement élevé dans les forces de police autochtone.</li>   <li>▪ Oppression culturelle; stéréotypes ; racisme ;</li> <li>▪ Manque de sensibilisation culturelle des forces de police non autochtones ;</li> <li>▪ Méconnaissance des besoins des communautés autochtones ;</li> <li>▪ Coexistence de deux problématiques conjointes : surrépression (arrestation et profilage) et sous-protection (absence de patrouilles régulières) ;</li> <li>▪ Centration sur un modèle de maintien de l'ordre fondé sur la répression de la criminalité aux dépens de la prévention.</li>   <li>▪ Conflit de juridiction ;</li> <li>▪ Discrimination systémique ;</li> <li>▪ Modèle de maintien de l'ordre fondé sur la répression de la criminalité ;</li> <li>▪ Incompréhension culturelle ;</li> <li>▪ Incompréhension du système de justice de la part des Autochtones ;</li> <li>▪ Méconnaissance des besoins des communautés autochtones ;</li> <li>▪ Surarrestation des Autochtones en raison des stéréotypes.</li>   <li>▪ Déstructuration du système de régulation par les effets du colonialisme ;</li> <li>▪ Augmentation de la criminalité ; désorganisation sociale ;</li> <li>▪ Ostracisme des policiers autochtones ;</li> <li>▪ Problème de surarrestation et de sous-protection des membres des collectivités</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mettre en place un modèle de police communautaire ;</li> <li>▪ Mettre en place des services autochtones avec plein pouvoir et formation équivalente aux autres services de police ;</li> <li>▪ Adopter des politiques de recrutement au sein de la GRC ;</li> <li>▪ Mettre en place de la formation interculturelle ;</li>   <li>▪ Adopter un modèle de police communautaire et centré sur la prévention ;</li> <li>▪ Recruter des Autochtones dans la GRC ;</li> <li>▪ Offrir des formations de sensibilisation culturelle aux policiers de la GRC ;</li> <li>▪ Améliorer les relations entre la GRC et les constables spéciaux autochtones.</li>   <li>▪ Autodétermination des Autochtones ;</li> <li>▪ Police communautaire.</li> </ul>
--	---	--	---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Publication de l'étude de Harding, <i>Policing and Aboriginal Justice</i>.</li>   <li>▪ Rapport de la Commission de réforme du droit du Canada</li>   <li>▪ Adoption de la Politique sur la police des Premières Nations</li> </ul>	<p>(surarrestation pour des délits mineurs et sousprotection pour des délits graves).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les réformes tentées jusqu'à ce jour pour améliorer les services de police en contexte autochtone, telles que la formation interculturelle, l'éducation juridique des Autochtones, l'autochtonisation de la police (programme de constables spéciaux) et les programmes de police tribale, ne sont pas parvenues à solutionner les problèmes.</li>   <li>▪ Les Autochtones n'ont pas un accès égal à la justice car ils ne bénéficient pas de la même qualité de services policiers.</li> </ul> <p style="text-align: center;">Ne s'applique pas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Accroître la présence policière dans les communautés et y assurer une certaine permanence ;</li> <li>▪ Développer une police communautaire ;</li> <li>▪ Développer des corps policiers autochtones autonomes ;</li> <li>▪ Assurer des fonctions policières plus étendues sur le plan social ;</li> <li>▪ Conserver un pouvoir discrétionnaire pour évaluer la pertinence de porter des accusations ;</li> <li>▪ Le policier devrait s'assurer de bien faire comprendre aux Autochtones les conséquences d'un défaut de comparution ;</li> <li>▪ Utiliser des formulaires traduits dans les langues autochtones.</li> </ul> <p style="text-align: center;">Ne s'applique pas</p>
--	--	---	--

### 2.2.1 Commentaires d'analyse

Telle que l'indique la synthèse proposée à la section précédente, dès les années 1960, une série d'enquêtes et de commissions partout au Canada critiquent vivement les services de police offerts dans les collectivités autochtones et réclament des changements importants. Comme le résume un rapport publié par Sécurité publique Canada (SPC, 2016), les rapports décrivent unanimement « l'efficacité des services de police des collectivités autochtones en soulignant le manque de sensibilité aux aspects culturels, l'absence de participation de la collectivité, les enquêtes biaisées, l'insuffisance des programmes de prévention de la criminalité et la désaffection des Autochtones à l'égard du système de justice. » (SPC, 2016, p. 2).

En fait, quatre ordres de problèmes sont identifiés :

- 1) **pragmatiques** : l'inefficacité des services policiers à résorber la forte criminalité dans les communautés ;
- 2) **culturels** : les conceptions différentes des modèles de maintien de l'ordre (opposition entre un modèle centré sur la répression et un modèle préventif et communautaire), les conflits de normes et de valeurs, le manque de sensibilisation culturelle des policiers non autochtones ; les barrières linguistiques ;
- 3) **systemiques** : le profilage, les stéréotypes, la discrimination, le racisme, les abus de pouvoirs, le statut inégal des forces constabulaires autochtones (manque de ressources, manque de formation, désavantage en termes de carrière et de promotion, pouvoirs limités) ;
- 4) **politiques** : non-reconnaissance de l'autonomie des Autochtones, conflits de juridiction.

Entre 1960 et 1990, « la question des différences culturelles entre Autochtones et non-Autochtones est conçue comme un problème, voire comme le principal problème à résoudre. Il s'agit donc de créer des relais culturels et la mise en place d'une force constabulaire autochtone constitue un moyen d'y parvenir » (Aubert et Jaccoud, 2009, p. 116). Les spécificités et différences culturelles fondent d'ailleurs les justifications les plus stables et les plus récurrentes des pratiques et politiques d'accommodement de l'État en matière d'administration de la justice au cours de l'histoire coloniale, mais aussi postcoloniale (Jaccoud, 2014). À partir de 1991 cependant, « l'enjeu ne sera plus de réduire l'écart occasionné par ces différences, mais de les reconnaître et de faire en sorte qu'elles puissent cohabiter. » On assiste donc depuis plus de deux décennies à « un changement de perspective qui engage une lecture plus politique des problèmes rencontrés dans les communautés autochtones : il s'agit de corriger les injustices engendrées par la colonisation et ses effets en termes de désorganisation sociale par la reconnaissance de droits et un transfert de pouvoirs » (Aubert et Jaccoud, 2009, p. 116).

### **3. LA POLITIQUE SUR LA POLICE DES PREMIÈRES NATIONS DE 1991**

### 3.1 Présentation de la Politique

En 1991, à la suite des recommandations de la Commission de réforme du droit du Canada prônant la création de corps policiers autochtones autonomes dans les collectivités qui le désirent, le gouvernement fédéral adopte une politique sur la police des Premières Nations visant à soutenir le développement de services de police autogérés par les communautés autochtones (Aubert et Jaccoud, 2009 ; Jaccoud, 2014). La PPPN s'est voulue une réponse à une série de panels et de groupes de travail provinciaux et fédéraux qui ont mis en évidence le fait que les Autochtones ne bénéficiaient pas de services policiers adéquats. Cette déficience est attribuée notamment au fait que ces services étaient fournis par des instances – fédérales, provinciales, locales – disparates et par une variété de policiers détenant des pouvoirs différents – certains étant assermentés, d'autres non (Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017).

#### 3.1.1 Les objectifs

Cette politique nationale, basée sur un partenariat entre les agents et les services de police des Premières Nations et les gouvernements fédéral et provinciaux, consiste donc à « améliorer [...] le niveau et la qualité des services policiers destinés aux collectivités des Premières Nations » (Canada, Solliciteur général du Canada, 1992, p. 1) en appuyant la mise sur pied d'un modèle de police distinctif pour les policiers autochtones. Ce modèle a pour but d'élaborer et d'harmoniser l'application traditionnelle de la loi et les stratégies de la police communautaire, par la recherche et la formation, afin de mieux répondre aux besoins de maintien de l'ordre dans les collectivités des Premières Nations (Murphy et Clairmont, 1996). Bien qu'au fondement de cette politique se trouve la volonté de voir les communautés autochtones signer des ententes tripartites avec le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux, et parfois certaines municipalités, avaient le choix d'établir leurs propres forces de police, autogérées, ou d'établir de telles ententes tripartites pour assurer l'application et le développement de services policiers dans leurs communautés (Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017 ; Aubert et Jaccoud, 2009).

Plus spécifiquement, la Politique sur la police des Premières Nations vise trois objectifs :

- 1) « Renforcer la sécurité publique et la sécurité personnelle : s'assurer que les Premières Nations et les Inuits ont la jouissance de leur droit à la sécurité personnelle et à la sécurité publique. Pour cela, il faut des services de police qui sont adaptés aux besoins particuliers des collectivités inuites et des Premières Nations et qui respectent les normes applicables en matière de qualité et de niveau de service.
- 2) Augmenter la responsabilité et la responsabilisation : aider les Premières Nations et les Inuits à se doter des outils dont ils ont besoin pour devenir autosuffisants et autonomes en établissant des structures de gestion, d'administration et de responsabilisation des services de police fournis dans les collectivités inuites et des Premières Nations. Ces structures assureront en outre que les services de police resteront indépendants de toute influence partisane ou politique.

3) Créer un nouveau partenariat : mettre en place et gérer la Politique sur la police des Premières Nations de manière à promouvoir un partenariat avec les collectivités inuites et des Premières Nations fondé sur la confiance, le respect mutuel et la participation au processus décisionnel. » (SPC, 2016, p. 3)

### 3.1.2 Le fonctionnement

Administrée par le ministre du Solliciteur général depuis 1992, la PPPN est financée à 100 % par les gouvernements fédéral et provinciaux, le fédéral assumant 52 % des coûts, le provincial 48 %. Les fonds peuvent être utilisés pour établir des services de police autogérés (SPA) ou établir des ententes communautaires tripartites (ECT), soit des contrats avec d'autres services policiers, comme la GRC par exemple (Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017; Jaccoud, 2002). Les accords sont renégociés tous les cinq ans et les accords de service autogérés sont négociés de manière indépendante. Les premières Premières Nations à avoir signé des accords ont généralement négocié des accords plus favorables que les autres (Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017).

Aux enjeux relatifs au maintien de l'ordre, s'ajoutent donc la nécessaire prise en compte des spécificités culturelles autochtones (La Prairie, 1989) et la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des nations autochtones, confirmé par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 (Aubert, et Jaccoud, 2012). La PPPN, en soutenant le principe du développement de services de police autogérés par les collectivités autochtones, participerait et témoignerait de l'établissement et de l'existence de formes de gouvernance dans ces collectivités. Avec l'adoption de cette politique comme stratégie nationale en matière de services policiers destinés aux populations autochtones, le Canada se distingue ainsi d'autres pays, comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, dont ces populations sont aussi surreprésentées dans le système de justice, mais qui n'ont pas développé une telle stratégie (Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017).

### 3.1.3 L'évolution de la couverture de la PPPN

- En 2015-2016, **185 ententes de services** de police ont été signées ;
- En 2015-2016, la PPPN concernait **1 299 postes d'agents de police** négociés dans plus de **450 collectivités** de Premières Nations et d'Inuits au Canada<sup>9</sup>;
- Au 31 mars 2016, **62 % des communautés (280) a choisi des services contractuels et 38 % (170 communautés) des services de police autogérés (SPA)**<sup>10</sup> ;
- En 2014, plus d'**un tiers des services de police avaient été démantelés**<sup>11</sup>;
- Les SPA sont généralement des petits services. En moyenne, un service de police compte **22,1 policiers pour 4 509 habitants (2014)**<sup>12</sup> ;

<sup>9</sup> Sécurité publique Canada, [https://www.canada.ca/fr/securite-publique-canada/nouvelles/2018/01/291\\_2\\_millions\\_dedollarsserontinvestispourlasecuritedescollectiv.html](https://www.canada.ca/fr/securite-publique-canada/nouvelles/2018/01/291_2_millions_dedollarsserontinvestispourlasecuritedescollectiv.html).

<sup>10</sup> Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017.

<sup>11</sup> Lithopoulos, 2016; Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017.

<sup>12</sup> Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017.

- Le dernier service autogéré a été établi en 2002. Depuis 2006, 16 communautés ont fait une demande d'intégration à la PPN mais aucune n'a été approuvée, faute de ressources.<sup>13</sup>

### 3.2 L'évaluation de la Politique

Les études qui se sont penchées sur les impacts de la Politique sur la police des Premières Nations mettent en lumière à la fois certaines améliorations apportées aux services policiers dispensés aux populations autochtones du pays depuis son entrée en vigueur, et un nombre considérable de problèmes et de défis persistants encore aujourd'hui. Dans cette section, nous identifions ces améliorations (1) et ces difficultés (2) tout en faisant valoir la situation spécifique du Québec (3).

#### 3.2.1 Les améliorations

Parmi les impacts positifs générés par la création de la PPPN, Murphy et Clairmont (1996) signalent l'augmentation substantielle du nombre de policiers d'origine autochtone en fonction dans les collectivités autochtones.

Un sondage effectué par ces auteurs démontre que les policiers autochtones se comparaient alors avec leurs homologues canadiens sur les plans : de l'éducation, de la formation, de la philosophie policière, de l'évaluation du travail policier et de leur organisation policière, du temps consacré aux diverses fonctions policières, de la satisfaction au travail et des principaux facteurs de stress.

Les femmes policières autochtones sont plus instruites, ont une attitude plus positive, sont davantage impliquées dans la police communautaire et généralement plus satisfaites de leur emploi; autrement dit, elles constituent une force dynamisante au sein de la police autochtone, même si elles ne représentent que 10 % des effectifs (Murphy et Clairmont, 1996).

#### 3.2.2 Les difficultés

Dans cette section, nous synthétisons la nature des difficultés identifiées par les observateurs depuis l'application de la PPPN jusqu'à maintenant. Nous présentons la nature de ces difficultés non pas de manière chronologique, mais plutôt typologique. Ce choix est justifié par le fait que depuis les premières évaluations de la PPPN (notamment celle de Murphy et Clairmont en 1996), les évaluations subséquentes font état des mêmes difficultés.

---

<sup>13</sup> Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017.



### *Recrutement et taux de roulement du personnel*

Un problème récurrent réside dans le taux problématique de roulement de personnel dans les services policiers autochtones. Les évaluations font notamment valoir le double problème de recrutement et de maintien en emploi des policiers autochtones (Murphy et Clairmont, 1996 ; Clairmont et Murphy, 2000 ; SPC, 2016). Les tensions et l'ostracisme que vivent les policiers autochtones dans leur propre communauté, que les travaux antérieurs à l'adoption de la PPPN avaient identifiés, sont persistants et expliquent en grande partie ce problème. L'enquête menée en 2014 par Kiedrowsky *et al.* (2017) auprès de 827 agents de police assermentés en service dans des communautés autochtones à travers le Canada et de cadres policiers d'une vingtaine de services de police (autochtones et non autochtones) précise que les lacunes sur le plan du leadership et des habiletés de gestion, les tensions politiques internes et une certaine ingérence politique se répercutent sur la capacité de recrutement et sur l'attrition des effectifs. Ces lacunes entraîneraient, selon cette étude, un investissement de temps considérable dans les cycles de recrutement, d'embauche et de formation qui hypothèquent les ressources humaines et économiques de petites organisations.

### *Formation*

Le manque de formation et de perfectionnement, en comparaison de ceux que reçoivent les policiers non autochtones, est déjà identifié comme un problème dans l'étude de Murphy et Clairmont en 1996. Ce problème ne s'est pas résorbé puisque Kiedrowsky, Jones et Ruddell en font état dans une étude très récente (2017). Une comparaison entre les services policiers autogérés et les autres services semble indiquer qu'il est plus difficile pour les agents relevant d'un SPA d'avoir accès à la formation (SPC, 2016). Comme nous le verrons à la section suivante, le déficit de formation est en partie attribué au manque de ressources financières.

### *Sous-financement*

Le sous-financement s'est vite révélé un problème majeur pour les services de police des Premières Nations. Selon le témoignage d'un président de l'Ontario First Nations Police Commission, ce problème a des répercussions directes sur le taux très élevé de roulement du personnel au sein de ces services, l'absence de budget pour défrayer les heures supplémentaires, l'absence de formation (Commission Royale sur les peuples autochtones, 1996) et la qualité des infrastructures (Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017). Certains observateurs n'hésitent pas à affirmer que ce manque de financement paralyse les services policiers autochtones et les place en situation de vulnérabilité, voire d'échec (Clairmont et Murphy, 2000). Kiedrowsky, Jones et Ruddell estiment que le financement des services autogérés est négocié sans tenir compte de critères (mesures) de performance, comme les taux d'arrestation, les taux d'élucidation des crimes, le niveau de sécurité des personnes dans les communautés, la situation géographique. Le sous-financement de ces services empêche d'offrir des salaires concurrentiels, ce qui rend le recrutement et la rétention des policiers difficiles (Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017).

[...] Les salaires moyens déclarés par les services de police des Premières Nations sont systématiquement plus bas que ceux déclarés par les autres types de services de police. Au cours des dernières années, l'écart s'est toutefois rétréci [...]. En 2015-2016, le salaire moyen en dollars constants du personnel des services de police des Premières Nations était de 66 536 \$, comparativement à 76 024 \$ pour le personnel des services de police qui ne sont pas des Premières Nations (Greenland et Alam, 2017, p. 13).

L'impact du sous-financement sur la qualité des infrastructures a occasionné des tragédies, notamment en Ontario et au Québec, où des Autochtones arrêtés par les policiers sont décédés dans les centres de détention en raison d'un manque de cellules sécuritaires ou appropriées (Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017).

Le financement a été gelé depuis 2007, ce qui a nui à possibilité d'étendre le Programme aux autres collectivités (SPC, 2016). Sous le poids des pressions, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a annoncé en janvier 2018 l'ajout d'un montant de 189,2 millions de dollars au montant de 102 millions de dollars déjà prévus au budget de 2017 pour le programme des services de police des Premières Nations, totalisant un investissement de 291,2 millions de dollars sur cinq ans. Ce montant additionnel, destiné aux collectivités actuellement desservies par le PSPPN, servira entre autres à financer de nouveaux équipements, les salaires des policiers et de nouveaux postes d'agents ([https://www.Canada.ca/fr/securite-publique-canada/nouvelles/2018/01/291\\_2\\_millions\\_dedollarsserontinvestispourlasecuritedescollectiv.html](https://www.Canada.ca/fr/securite-publique-canada/nouvelles/2018/01/291_2_millions_dedollarsserontinvestispourlasecuritedescollectiv.html)).

### *Contexte spécifique des communautés*

La proportion des hauts taux de criminalité et la gravité des problèmes sociaux dans les communautés autochtones du Québec submergent les services de police partout au Canada et contribuent à la crise organisationnelle dans l'ensemble du pays (Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017). La majorité des policiers (85 %) qui ont répondu à l'enquête de Kiedrowsky *et al.*, citée plus haut, affirment qu'ils gèrent des problèmes sociaux insolubles. Les problèmes les plus importants auxquels doivent faire face les services policiers autochtones sont les niveaux élevés de violence (notamment en contexte familial), la toxicomanie, les problèmes de gangs (Clairmont et Murphy, 2000), mais aussi les problèmes de santé mentale (SPC, 2016).

D'autres difficultés entravent le bon fonctionnement et la performance des services policiers, notamment les pressions et les tensions politiques (Murphy et Clairmont, 1996). Kiedrowsky, Jones et Ruddell (2017) affirment qu'une certaine ingérence politique se manifeste et contribue à l'instabilité des opérations policières, une instabilité qui est renforcée par le manque de soutien des dirigeants et de la collectivité. Enfin, il semble que l'exercice des fonctions policières dans des communautés éloignées et isolées représentent de plus grands défis que dans les centres urbains (Ruddell, Lithopoulos et Jones, 2014).

## *Modèles de maintien de l'ordre*

Les agents de police autochtones déplorent le fait qu'ils n'assurent pas le genre de service qu'ils souhaitent dans leurs communautés, dénonçant en particulier le faible ancrage du modèle de police communautaire. Il subsiste une tension et un écart entre les attentes du service de police et celles de la collectivité, plus particulièrement sur les méthodes de travail policier et les conceptions autochtones du maintien de l'ordre (Murphy et Clairmont, 1996). La promotion d'un style policier qui tienne compte des spécificités culturelles des collectivités autochtones et de leurs problématiques particulières semble faire défaut. Dans ce contexte, les policiers autochtones ne réussissent pas à offrir des services de résolution des problèmes adaptés aux différences culturelles et aux besoins particuliers des collectivités (Clairmont et Murphy, 2000).

La PPPN favorise des services de police culturellement appropriés, mais ce concept n'a jamais été clarifié (Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017). Certains administrateurs de police prétendent même que leurs services offrent un service moins culturellement adapté aujourd'hui que ce qui était prévu lors de l'établissement du programme. D'ailleurs, on observe une forte diminution du nombre de policiers autochtones dans les services de police relevant de la PPPN au fil du temps. Alors qu'en 1996, 89 % des policiers étaient d'origine autochtone, en 2007 cette proportion est tombée à 69 % ; à 26,7 % en 2015 (Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017).

Un rapport récent du ministère de la Sécurité publique du Canada invite le gouvernement fédéral à « cesser de travailler en vase clos et aborder les enjeux auxquels font face les collectivités inuites et des Premières Nations dans une perspective holistique » (SPC, 2016, p. v). Le SPC recommande le développement d'une approche du maintien de l'ordre fondé non seulement sur la participation et la mobilisation communautaire, mais également sur la concertation de divers secteurs (santé, éducation, emploi, justice, services correctionnels) en vue de renforcer la capacité des services de police autochtone.

## *Autodétermination*

Kiedrowsky *et al.* (2014) soulignent l'écart existant entre la double intention de départ de la Politique sur la police des Premières Nations (contribuer à l'autodétermination des communautés autochtones et permettre aux résidents de ces communautés de recevoir des services de police professionnels et culturellement appropriés) et la réalité du fonctionnement du programme mis en place en 1992. Les dirigeants des services de police autochtones font ressortir les limites de l'autogestion en précisant que les services de police autochtones et la Politique, dans le contexte de l'autonomie gouvernementale, sont inséparables. De fortes pressions se font également sentir sur les services de police autoadministrés pour qu'ils soient plus autonomes et qu'ils remplissent la gamme complète des tâches policières traditionnelles, tout en adoptant des caractéristiques et un style distinctifs (Clairmont et Murphy, 2000).

Bien que les services policiers autochtones soient autogérés pour une large part, cette forme d'autonomisation ne consacre pas pour autant la reconnaissance d'un pluralisme juridique puisque

les policiers autochtones sont formés dans les écoles nationales de police et qu'ils doivent suivre et appliquer les codes et procédures de l'État (Jaccoud, 2014). Dans leur enquête, Clairmont et Murphy concluent d'ailleurs qu'« il existe des preuves probantes (p. ex. Policing in Indian Country, Barker, États-Unis, 1998) selon lesquelles la formation policière traditionnelle ainsi que la collaboration courante entre les services de police limitent considérablement l'adoption d'un modèle de service de police pluraliste » (Clairmont et Murphy, 2000, p. 100).

### 3.2.3 La situation au Québec

La situation qui prévaut au Québec, où l'on compte le plus grand nombre d'ententes de services de police autogérés au Canada, recoupe celle que nous venons de décrire pour l'ensemble du pays. Les problématiques sociales et les difficultés structurelles de l'organisation policière y sont les deux ordres de difficultés prédominants au sein des services de police autochtones.

Dans une étude empirique menée en 2009, visant à mesurer les écarts entre les principes de la PPPN et les conditions concrètes de sa mise en œuvre, les 25 directeurs de police interrogés identifient effectivement l'ampleur des problèmes sociaux, les taux de criminalité élevés couplés au manque de ressources financières et aux problèmes de recrutement comme étant les principales difficultés affectant les services policiers autochtones du Québec (Aubert et Jaccoud, 2012).

#### *Manque de ressources*

Le budget alloué aux corps de police autochtones a un impact majeur entre autres sur le taux de roulement élevé du personnel et sur les possibilités de recrutement. Les motifs avancés par les directeurs de police pour expliquer ce phénomène se recoupent : stress, surcharge de travail, absence de renfort ou de soutien, manque de main-d'œuvre, etc. Le manque d'effectifs policiers affecte très largement les conditions de travail des policiers en exercice et ces deux problèmes – sous-effectifs et conditions de travail difficiles – sont aggravés par le niveau relativement bas des salaires offerts (Aubert et Jaccoud, 2012 ; Canada, Commission Royale sur les peuples autochtones, 1996).

Il existe des disparités salariales importantes entre les policiers travaillant dans les corps de police autochtones et ceux des forces policières étatiques régulières. À titre comparatif, le salaire des patrouilleurs des corps de police autochtones ayant une année d'ancienneté s'échelonne entre 33 000 \$/an et 36 390 \$/an, alors que celui des agents de classe 1 de la Sûreté du Québec présentant une ancienneté équivalente était de 42 657 \$/an<sup>14</sup>. Les écarts ne cessent de se creuser avec l'accumulation des années de service : après six ans d'ancienneté, le traitement d'un agent de classe 1 de la Sûreté du Québec s'élève à 65 880 \$/an ; celui d'un patrouilleur autochtone à 40 000 \$/an (Aubert et Jaccoud, 2012). Ces piètres conditions salariales affectent non seulement la

---

<sup>14</sup> Information obtenue en 2009 auprès du ministère de la Sécurité publique du Québec, relativement à l'échelle de traitement des policiers de la Sûreté du Québec selon le grade.

capacité des directeurs à stabiliser et à garder leur personnel, mais aussi leur capacité à rendre les postes vacants attractifs.

Au-delà des conditions salariales, c'est plus largement la dotation budgétaire inéquitable allouée par constable qui est remise en cause. Le montant reçu par les services autochtones pour couvrir les salaires, les avantages sociaux, les frais de formation, de fonctionnement et d'administration de chaque policier est moindre que celui qui est alloué par constable aux autres services policiers (102 000 \$, comparativement à 174 000 \$ selon le directeur de police d'une communauté de taille moyenne, dans Aubert et Jaccoud, 2012). Si les sommes versées étaient majorées, les services seraient en mesure d'augmenter les salaires de leurs policiers à un niveau comparable à ceux en vigueur dans le reste du Canada, d'allouer plus de ressources à la formation complémentaire et à la prévention du crime.

Malgré leur taux d'encadrement policier à première vue très élevé si l'on rapporte le nombre de policiers au nombre d'habitants, les petites communautés sont davantage affectées par le manque d'effectifs que les plus grandes. Plus de la moitié d'entre elles (7 sur 12) fonctionnent avec un système d'astreinte afin de pouvoir assurer un service 24 heures par jour, 7 jours par semaine. Les policiers de jour doivent ainsi répondre aux appels la nuit, relayés par le directeur de police lorsque ceux-ci ne suffisent pas à la tâche (Aubert et Jaccoud, 2012).

Le niveau de formation des policiers travaillant dans les corps de police autochtones constitue également un sujet de préoccupation 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 cause. En outre, le seul directeur qui aborde ce dernier sujet dans le cadre de l'étude dénonce moins une inadaptation de la formation à la spécificité culturelle des collectivités autochtones que le nivellement par le bas induit par la qualité de la formation destinée aux policiers autochtones. Le sous-financement des corps de police autochtones semble rendre difficile l'atteinte des normes de formation fixées par la PPPN à certains d'entre eux.

Enfin, les policiers de la Sûreté du Québec œuvrant dans les collectivités autochtones sont souvent transférés de façon temporaire de leur poste permanent à des postes éloignés pour de courtes périodes d'une semaine ou dix jours, puis retournent chez eux (Curtis, 2013). Cette pratique augmente la distance sociale entre la police et le public et ne permet pas aux policiers de développer une compréhension du caractère culturel distinctif de ces collectivités (Ruddell, Lithopoulos et Jones, 2014).

### *Problèmes sociaux et criminalité*

L'ampleur des problèmes sociaux dans les collectivités autochtones, étroitement liés aux taux de criminalité élevés, affectent grandement les conditions de travail des policiers et constituent des difficultés de premier plan pour les directeurs de police. Ces derniers attribuent d'ailleurs les situations problématiques vécues dans les communautés aux problèmes sociaux, qui à leur tour ont une incidence sur le type de criminalité à l'œuvre dans les communautés : essentiellement la

surconsommation d'alcool et de drogues, responsable de 95 % des crimes (Aubert et Jaccoud, 2012).

Alors que les services de police autochtones disposent, en principe, des mêmes pouvoirs et prérogatives que les organisations policières régulières et semblent soumis à des standards d'efficacité équivalents, les moyens dont elles bénéficient leur demeurent très inférieurs, alors qu'elles doivent gérer des problématiques plus lourdes. L'ampleur de ces problèmes est évoquée par les répondants pour justifier l'augmentation des budgets et des effectifs policiers. De plus, l'insuffisance des 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 (Aubert et Jaccoud, 2012).

Jaccoud insiste sur l'interdépendance des problèmes : « l'insuffisance des ressources financières, logistiques et humaines de ces services de police semble miner les capacités d'agir sur les problématiques sociales des communautés » (Jaccoud, 2014, p. 237). Mais surtout, la criminalité des Autochtones est ancrée dans l'histoire d'une marginalisation politique, socioéconomique et culturelle des Premiers Peuples qui mine les capacités autorégulatrices des collectivités et des individus. Par conséquent, la criminalisation des problèmes sociaux dans les communautés autochtones est une impasse (Jaccoud, 2014).

En conclusion, les évaluations de la PPPN, que ce soit sur l'ensemble du pays ou au Québec font ressortir des problèmes importants dans l'atteinte des objectifs de cette politique. Comme nous l'avons constaté, les problèmes du maintien de l'ordre qui avaient été identifiés avant l'adoption de la politique (et que nous avons mis en évidence dans notre chronologie) subsistent. Qui plus est, vingt-cinq ans après la mise sur pied de ces services, plus du tiers d'entre eux ont été dissous et bon nombre de ceux qui demeurent en opération éprouvent d'importantes difficultés. Cette situation entraîne d'ailleurs un taux d'insatisfaction beaucoup plus grand chez les policiers des services autogérés que chez les policiers non autochtones (Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017). C'est ce qui amène des auteurs comme Tryon et Lindell (2013) à qualifier les services policiers autochtones de *Third World Policing*.

#### **4. LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET LES POLICIERS NON AUTOCHTONES**

Rappelons que, selon les données produites par le ministère de la Sécurité publique (SPC, 2016), 66 % des 688 collectivités des Premières Nations et des Inuits ont signé des ententes instituant des services de police autogérés. Le tiers restant des communautés ont signé des ententes tripartites (fédéral, provincial et autochtones) pour recevoir des services de police de la GRC, de la SQ et de la police provinciale de l'Ontario. En dehors de ces ententes, demeure la question des relations entre les policiers non autochtones desservant les municipalités des centres urbains et les Autochtones vivant en milieu urbain et dans les collectivités rurales.

#### 4.1 Le contexte urbain

Les données sociodémographiques indiquent clairement qu'au Canada, de plus en plus d'Autochtones vivent dans des centres urbains. Selon Norris et Clatworthy (2011), le niveau d'urbanisation a connu une hausse importante entre 1961 et 2006<sup>15</sup>. En 2006, 54 % des Autochtones vivaient dans une région urbaine alors qu'en 1961, ils ne représentaient que 13 % de la population urbaine (Statistique Canada, 2006). À Winnipeg, par exemple, 10 % de la population est d'origine autochtone. Montréal connaît une des plus fortes croissances de la population autochtone parmi les villes canadiennes et compte désormais le huitième plus gros effectif d'Autochtones vivant en milieu urbain (Statistique Canada, 2006).

Même si les profils et les conditions de vie des Autochtones en milieu urbain sont de plus en plus diversifiés (Newhouse et Peters, 2003), leur marginalisation socioéconomique constitue un important facteur de vulnérabilité, propice à l'augmentation des contacts avec les services de police, que ce soit en tant que victimes ou en tant que mis en cause. Les données sur les taux de criminalité rapportés par la police et les statistiques de victimisation soulignent en effet que les Autochtones vivant en milieu urbain y sont surreprésentés (Jones *et al.*, 2014 ; LaPrairie, 2002 ; Fitzgerald et Carrington, 2008).

En dépit de l'absence de données nationales comparables, tout porte à croire que la surarrestation des personnes d'origine autochtone affecte davantage les Autochtones résidant dans les provinces de l'ouest que celles résidant dans les villes de l'est du pays (LaPrairie et Stenning, 2003). D'autres travaux soulignent que le problème des interventions policières réside dans la surimplication des forces de l'ordre dans les quartiers défavorisés, dans les stéréotypes et les préjugés qui orientent le travail des policiers auprès des populations autochtones et de tout autre groupe racisé. Le prisme du profilage racial et social est un type d'analyse que l'on retrouve dans les travaux de plusieurs commissions d'enquête (Hamilton et Sinclair, 1991, CRPA, 1996 ; Rudin, 2005 ; Ontario Human Rights Commission, 2004), mais aussi dans des travaux plus récents qui se sont penchés sur la criminalisation des personnes itinérantes (Bellot et Sylvestre, 2016 ; Casséus, 2016).

L'étude de Bellot et Sylvestre à Val-d'Or (2016) a permis, par exemple, de montrer à quel point les populations itinérantes autochtones faisaient l'objet d'une judiciarisation à travers l'application de réglementations municipales. Ainsi, 3 087 constats d'infraction ont été émis en vertu du Règlement

---

<sup>15</sup> Les auteurs de cette étude notent cependant que, contrairement à la croyance populaire, cette augmentation n'est pas due à un exode massif mais à une mobilité et un accroissement naturel de la population.



municipal concernant *les nuisances, la paix, le bon ordre et les endroits publics* entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 31 mars 2015. La majorité des constats d'infraction sont émis dans le centre-ville pour des motifs d'ivresse publique, de consommation de boissons alcoolisées dans les espaces publics et pour insultes, injures et menaces. Ces constats sont en augmentation constante (828 en 2012 et 1 168 en 2014) et touchent principalement des personnes autochtones âgées entre 25 et 44 ans. Les pratiques de profilage social et racial semblent donc toucher les populations autochtones les plus démunies.

Quelles que soient les orientations des analyses de la surarrestation des Autochtones en contexte urbain, les sondages effectués auprès des Autochtones vivant dans les villes soulignent que ces derniers ont une perception plus négative de la police en comparaison des non-Autochtones (LaPrairie et Stenning, 2003)<sup>16</sup>. Les difficultés rencontrées dans la prestation des services policiers en communautés autochtones (rurales) se manifestent également en contexte urbain. Au début des années 1990, des chercheurs soulignaient que l'un des défis importants posés par la prestation de services policiers en milieu urbain découlerait du fait que le modèle de police généralement appliqué ne correspondait pas à la perception que les Autochtones ont du rôle de la police (Pasmény, 1992 ; Jones *et al.*, 2014). Alors que les policiers non autochtones estiment que leur fonction doit mettre l'accent sur le contrôle de la criminalité (*crime control model*), soit un modèle de police réactive, les Autochtones conçoivent plutôt les policiers comme des gardiens de la paix, orientés vers la prévention, la réconciliation, la médiation, soit un modèle de police proactive, la punition constituant plutôt une approche de dernier recours. Le modèle réactif, de par sa fonction de détection du crime et d'appréhension des contrevenants, contribuerait à multiplier les contacts (surarrestation) entre Autochtones et policiers, donc de contribuer à la surincarcération des premiers. Une situation qui engendre hostilité et méfiance réciproque entre les policiers non autochtones et les Autochtones.

Des barrières de communication et linguistiques importantes nuisent également aux relations entre les policiers non autochtones et les Autochtones, notamment par rapport à l'incompréhension de certains termes légaux. Les Autochtones n'auraient ni toujours une bonne connaissance ni une bonne compréhension de leurs droits légaux et du système de justice canadien. Certains auteurs constatent que, même si les policiers appliquent un traitement égal à tous, la discrimination systémique subsiste (Pasmény, 1992).

En milieu urbain, les problèmes de profilage et du contrôle policier orienté vers les quartiers les plus défavorisés économiquement semblent constituer une source de surarrestation des Autochtones. Carol LaPrairie est la première chercheuse à avoir mis en évidence le fait que la surreprésentation des Autochtones dans les établissements correctionnels au Canada s'expliquait par les taux élevés d'arrestation de personnes d'origine autochtone dans les centres urbains (LaPrairie, 2002). Cette observation est confirmée par une étude menée par Fitzgerald et Carrington (2008) dans la ville de Winnipeg. Ces auteurs ont constaté que les Autochtones sont surreprésentés dans les statistiques d'arrestation. Les résultats de cette étude indiquent que les Autochtones ont sept fois plus de possibilité d'être arrêtés que les non-Autochtones.

---

<sup>16</sup> Il est intéressant de noter que cette différence de perception entre Autochtones et non-Autochtones s'estompe quand il est question du traitement des tribunaux (voir LaPrairie et Stenning, 2003).

Plus récemment, un comité d'experts (CAC, 2014) concluait que l'urbanisation croissante des Autochtones « créait des demandes supplémentaires d'interventions policières » en rappelant les résultats d'une étude menée en 2009 dans 11 grandes villes canadiennes auprès d'un échantillon de personnes d'origine autochtone : 52 % ont indiqué avoir eu affaire avec le système judiciaire pour des raisons graves, soit à titre de victime ou de témoin d'un crime, soit à titre de mis en cause. De plus, 27 % ont déclaré avoir été arrêtés au cours des 10 dernières années (Environnics, 2010, in CAC 2014 p. 33). Selon le comité d'experts, les problèmes du maintien de l'ordre dans les centres urbains se posent en raison d'une « crise sociale croissante [qui se manifeste] par la violence dans les rues, dans laquelle les gangs de jeunes autochtones jouent un rôle important », et également en raison d'une sous-représentation des Autochtones au sein des services de police urbains (CAC, 2014, p.33).

Comme on peut le constater, les analyses convergent vers le constat d'une surreprésentation des Autochtones dans les statistiques d'arrestation en milieu urbain mais n'adoptent pas le même prisme pour en analyser la dynamique : d'un côté, la surreprésentation est envisagée comme la résultante d'un profilage orienté vers les populations socialement vulnérables auxquelles les Autochtones sont identifiés ; de l'autre, comme une conséquence de comportements problématiques (notamment la violence). En revanche, les auteurs semblent s'entendre sur le problème du manque d'effectifs policiers autochtones et des conséquences de cette sous-représentation sur la compréhension et l'approche adoptée dans les interventions policières auprès des Autochtones.

#### **4.2 Le contexte des résistances politiques**

La question du maintien de l'ordre par des policiers non autochtones dans le cadre des manifestations et des contestations publiques des Autochtones commence à être soulevée dans la littérature. Des confrontations entre forces de l'ordre et Autochtones ont parfois été très violentes et ont résulté en la mort d'Autochtones mais aussi de membres des forces de l'ordre dans le contexte des résistances des Autochtones au sujet de revendications de leurs droits (territoire, chasse et pêche).

Au Québec, la « guerre du saumon » a suscité des conflits importants entre les forces de l'ordre et les Autochtones (notamment chez les Cris, les Innus et les Micmacs). En 1981, 500 policiers de la Sûreté du Québec et des agents de conservation de la faune interviennent avec force dans la communauté de Restigouche pour interdire aux pêcheurs micmacs de pêcher le saumon sur la rivière Restigouche. Des arrestations, des abus de pouvoirs, des insultes racistes et des conduites dénigrantes sont déplorées par certains observateurs (voir notamment McKenzie et Vincent, 2010). La « crise d'Oka » de 1990 a également conduit à un assaut de la part de la SQ et une confrontation armée avec les Warriors mohawk qui s'est soldée par la mort du caporal Lemay.

Les autres provinces canadiennes ont aussi connu leur lot de confrontations. En 1974, la Société des Guerriers Ojibway a occupé le parc Anicinabe pour protester contre la vente illégale d'une terre

à la municipalité de Kenora en 1959. Cent cinquante policiers de l'Ontario Police Force sont dépêchés dans le parc. En 1995, une confrontation armée entre la GRC et les membres de la Société Sushwap en Colombie-Britannique à propos d'un territoire revendiqué s'est soldée par une violente confrontation, qui est considérée encore aujourd'hui comme l'une des plus imposantes de l'histoire du Canada. La confrontation armée a opposé plus de 400 policiers de la GRC, l'armée et les Autochtones, et a eu pour conséquence de nombreuses arrestations et des blessures physiques.

Toujours en 1995, le parc provincial d'Ipperwash a fait l'objet d'une occupation de la part des membres de la nation Objíway, au cours de laquelle un Autochtone, George Dudley, a été tué par la police provinciale de l'Ontario. En 2003, le gouvernement de la province instituait une enquête dont le rapport final a été publié en 2007 (Justice Sidney Linden, 2007). Le rapport conclut que les manifestations autochtones revêtent un caractère distinct en raison de l'histoire de la colonisation et des revendications des Autochtones liées à cette histoire. Par conséquent, le commissaire considère que les interventions policières doivent intervenir de manière différente dans ce type de conflit et développer des stratégies fondées sur le dialogue, l'écoute, la négociation et la prévention de la violence. Le rapport invite les forces de l'ordre à user de leur pouvoir discrétionnaire pour appliquer un maintien de l'ordre plus adapté à ce type de conflits. À la suite des événements du parc d'Ipperwash, la police provinciale de l'Ontario a adopté, en 2005, le Concept de préparation de la Police provinciale de l'Ontario en prévision des crises autochtones (*Framework for Police Preparedness for Aboriginal Critical Incidents*), une approche envisagée positivement tant par le commissaire que par certains spécialistes du maintien de l'ordre en contexte autochtone (voir notamment Jones *et al.*, 2014).

Il n'est évidemment pas possible de rendre compte de manière exhaustive de l'ensemble des conflits qui ont opposé les forces de l'ordre aux Autochtones dans le cadre de mobilisations collectives concernant des revendications politiques. Il ressort cependant que ces situations ont amené certains spécialistes à se pencher plus précisément sur ce type de contexte et à formuler des recommandations à cet égard. Hedican (2012), Santon (2012) et Rudin (2005) conviennent de l'importance que les services de police reçoivent une formation spécifique et adoptent une approche d'intervention orientée vers la prévention et la résolution des conflits, tout en insistant sur l'importance que la police reste indépendante de la sphère politique.

## **5. LA SITUATION SPÉCIFIQUE DES FEMMES AUTOCHTONES**

Depuis plusieurs décennies, la place des femmes autochtones au sein du système de justice pénale canadien semble requérir une attention spéciale, en particulier au niveau des services de police. Dans son rapport de 1986 sur la situation des services de police destinés aux Autochtones au Canada, Depew attire déjà l'attention sur l'urgence de mettre en place des interventions adaptées à la condition sociale des femmes. Aussi, « les politiques, les programmes et la recherche doivent se pencher sur la question du préjugé mâle dans les services de police qui visent la femme autochtone, ainsi que sur les conséquences générales des relations homme-femme sur les services offerts aux communautés autochtones » (Depew, 1986). Dans le contexte actuel, l'examen des relations entre policiers et femmes autochtones concerne à la fois les services requis par les femmes elles-mêmes et les interpellations-arrestations effectuées par les policiers. Une distinction s'impose également entre les interactions se déroulant en milieu urbain et celles qui ont cours en communauté.

### **5.1 La violence et les femmes autochtones**

La violence dont les femmes autochtones sont largement victimes est l'un des principaux points de contact entre celles-ci et les services de police. Bien que cette violence prenne diverses formes non mutuellement exclusives (structurelle, institutionnelle, familiale, conjugale, personnelle etc. Canada. House of Commons, 2014; Montminy *et al.*, 2012; FAQ, 2015), la proportion des situations de violence conjugale, familiale et sexuelle dans lesquelles elles se retrouvent aujourd'hui est particulièrement préoccupante, au Québec comme dans le reste du Canada. Un mémoire présenté à la Commission interaméricaine des droits de la personne en mars 2013 par l'Association des femmes autochtones du Canada et l'Alliance féministe canadienne pour l'action internationale, signale des taux de violence, incluant la violence familiale et les agressions sexuelles, trois fois et demie fois plus élevés chez les femmes autochtones que chez les femmes non autochtones (<http://www.mmiwg-ffada.ca/fr/>).

Bien que peu d'études présentant des données fiables aient été effectuées à ce jour concernant la violence conjugale et familiale en contexte autochtone au Québec, la surreprésentation des femmes autochtones parmi les victimes de cette violence dans l'ensemble du Canada est non seulement bien établie, mais elle perdure malgré une diminution importante des taux de violence au sein de la population générale dans la plupart des provinces (y compris le Québec, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2016001/article/14303/01-fra.htm>; Brassard *et al.*, 2017). Selon la dernière Enquête sociale générale de Statistique Canada (2014), 10 % des femmes autochtones résidant dans les provinces comptaient parmi les victimes de violence conjugale, comparativement à 3 % des femmes non autochtones au cours des cinq années précédant l'enquête (<http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2016001/article/14303/01-fra.htm>).

En dépit du manque de confiance dont les femmes autochtones feraient preuve envers les membres de corps policiers – en communauté, en raison notamment des effets de la grande proximité existant entre la population et les forces de l'ordre (Québec, 2016), et en milieu urbain, à cause de la discrimination et des préjugés persistants des policiers à leur endroit (FAQ, 2015) –, celles-ci recourraient néanmoins fréquemment aux services des policiers pour dénoncer un conjoint violent, bien que plusieurs retirent leur plainte par la suite. Ce recours fréquent à la police a

vraisemblablement pour but de simplement faire cesser un épisode de violence, tant en communauté qu'en milieu urbain (Brassard *et al.*, 2017). En communauté, où les policiers connaissent personnellement les gens qui font appel à eux, une gestion discrétionnaire des incidents de violence semble inévitable. En milieu urbain, les relations entre policiers et Autochtones n'ont pas le même degré de familiarité et les préjugés à l'endroit de ces derniers viennent teinter les interventions en violence conjugale (Montminy *et al.*, 2012).

La police est aussi bien souvent la « porte d'entrée » vers d'autres services publics (santé, services sociaux, justice, système carcéral, DPJ) ou communautaires (maisons d'hébergement, centres de traitement des dépendances, programmes de gestion de la colère, etc.) liés directement ou indirectement aux situations de violence familiale et conjugale. En communauté, l'absence d'intervenants qualifiés qui pourraient agir dans une optique d'éducation et de prévention fait en sorte que, très fréquemment, les policiers se retrouvent à toute fin pratique les seuls professionnels à intervenir dans ce type de situation (Brassard *et al.*, 2017), contrairement aux grands centres urbains où existe une certaine collaboration interprofessionnelle (FAQ, 2015).

## **5.2 Les femmes et les filles disparues ou assassinées**

Les femmes et les filles autochtones représentent seulement 2 % de la population du Canada mais comptent pour 16 % des femmes assassinées ou disparues. En Saskatchewan, 55 % de l'ensemble des femmes et filles assassinées et disparues sont autochtones ; elles sont 49 % au Manitoba (Palmater, 2016); 33 % en Colombie-Britannique (Oppal, 2012). Les jeunes femmes autochtones sont cinq fois plus susceptibles que les autres Canadiennes du même âge de mourir suite à un acte de violence. Entre 1997 et 2000, le taux d'homicide chez les femmes autochtones était presque sept fois plus élevé que celui des femmes non autochtones (<http://www.mmiwg-ffada.ca/fr/>). Amnistie internationale (2004) et l'Association des femmes autochtones du Canada (2009 et 2010) ont attiré l'attention sur cette crise qui touche les femmes et les jeunes filles. Les auteurs sont unanimes à lier ce grave problème à l'impact négatif de la colonisation sur les populations autochtones du Canada, qui touchent les femmes d'une manière particulièrement violente.<sup>17</sup>

À la suite d'une demande des Nations unies de faire enquête sur la crise des filles et des femmes autochtones disparues et assassinées (Masmoudi, 2010), le gouvernement du Canada annonçait en décembre 2015 la mise sur pied d'une enquête nationale indépendante pour examiner cette question. Après une consultation menée à travers le pays auprès de l'ensemble des intervenants concernés ( survivantes, familles, proches des victimes, représentants autochtones, etc.), l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones assassinées et disparues a officiellement débuté le

---

<sup>17</sup> Le nombre d'hommes autochtones assassinés au pays est tout aussi effarant, bien qu'aucune enquête n'ait été effectuée à ce jour afin de tenter de faire la lumière sur cette situation (Innes, 2015). Selon cet auteur, un biais idéologique - racial et de genre - empêche de considérer les hommes autochtones, sous tout autre angle que celui d'agresseur à l'intérieur de la problématique de la violence, alors que les effets complexes du processus de colonisation engendrent des violences envers l'ensemble des membres des Premiers Peuples : enfants, femmes, aînés et hommes (Innes, 2015, p. 47). Pourtant, les données du même recensement que celui cité plus haut révèlent qu'entre 1997 et 2000, le taux d'homicide chez les hommes autochtones est sept fois plus élevé que celui des hommes non autochtones, et quinze fois plus élevé que celui des femmes non autochtones (Innes, 2015 ; Brzozowski, Taylor-Butts et Johnson, 2006).

1<sup>er</sup> septembre 2016. Son rapport final est attendu pour le 30 avril 2019 <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1470140972428/1470141043933>).

Le rapport intérimaire de l'Enquête nationale, paru en novembre 2017, rappelle que l'examen des pratiques policières et des enquêtes sur la disparition ou l'assassinat des femmes et des filles autochtones est une priorité. Le rôle joué par les services policiers et le système de justice pénale serait même le problème le plus important identifié par les partenaires autochtones en ce qui a trait à cette situation dramatique. Le manque de confiance à l'égard du système de justice en général, la crainte de représailles en cas de plainte contre un policier – surtout dans les petites communautés – le manque de communication entre les services de police et les familles, l'inadéquation des mécanismes actuels de plainte, d'enquête sur l'inconduite des policiers et l'absence de transparence sont les principales préoccupations exprimées (Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, 2017).

S'appuyant surtout sur les résultats d'études antérieures sur la violence et les femmes autochtones au Canada, le rapport souligne que les services de police « n'ont pas réussi à s'attaquer concrètement aux facteurs qui accentuent la vulnérabilité des femmes et des filles autochtones à la violence », ni à « prévenir la violence à l'égard des femmes autochtones, à les protéger contre cette violence [et] à enquêter diligemment sur les cas de disparition et de meurtre » (Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, 2017, p. 35-36) Un rapport de Human Rights Watch (Rhoad, 2013), entre autres, relate que dans plusieurs communautés du Nord de la Colombie-Britannique, non seulement « la police n'avait pas réussi à protéger les femmes et les filles autochtones contre la violence, mais aussi [que] des femmes autochtones avaient été victimes de mauvais traitements de la part des policiers » (Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, 2017, p. 50). Des manquements similaires sont rapportés en Saskatchewan dans un autre rapport de la même organisation (Human Rights Watch, 2017) et laissent « entrevoir des tendances à l'échelle du pays quant aux abus de pouvoir des policiers. Les allégations d'agressions physiques et sexuelles généralisées déposées par des femmes autochtones contre la police provinciale à Val-d'Or, au Québec, confirment cette tendance » (Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, 2017, p. 50).

Diverses initiatives ont tout de même été déployées dans l'Ouest canadien depuis 2003 par certains services de police afin de prévenir les disparitions et les décès de femmes autochtones, et enquêter sur des affaires non élucidées : projet E-PANA en Colombie Britannique ; projet des personnes disparues à risque élevé mis sur pied par la GRC et les services de police partenaires au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta ; projet KARE - 3<sup>e</sup> étape du projet des personnes disparues à risque élevé – réalisé en collaboration avec les services de police d'Edmonton ; projet Disappear, établi par l'Association des chefs de police du Manitoba ; Groupe de travail intégré pour les femmes disparues ou assassinées, mis sur pied par le gouvernement du Manitoba, la GRC et le Service de police de Winnipeg. L'Ontario est en outre la première province à avoir mis sur pied un plan d'action spécifique (en février 2016) pour lutter contre la violence à l'endroit des femmes autochtones. Un montant de 2,3 millions de dollars y est prévu « pour adopter une loi portant sur les enquêtes sur les personnes disparues, pour améliorer la formation des procureurs de la Couronne et des policiers, et pour fournir de nouveaux outils aux services de police des Premières

Nations » (Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, 2017, p. 41).

### 5.3 La situation des femmes disparues ou assassinées au Québec

La diffusion d'un reportage de l'émission Enquête à Radio-Canada en octobre 2015, dans lequel des femmes autochtones rapportaient avoir subi des violences sexuelles et des abus de pouvoir de la part de policiers de la Sûreté du Québec à Val-d'Or, a soulevé l'indignation générale au Québec. Peu après la diffusion de ce reportage, le Service de police de la ville de Montréal a été chargé de mener des enquêtes sur les policiers visés par ces allégations d'actes criminels, et une observatrice indépendante mandatée pour évaluer l'intégrité et l'impartialité de ces enquêtes. En dépit de son évaluation positive du processus d'enquête dans son ensemble et de ses conclusions quant à l'intégrité et à l'impartialité des enquêtes menées par le SPVM, l'observatrice souligne cependant les limites d'une enquête criminelle lorsqu'il s'agit d'expliquer les causes sous-jacentes d'un phénomène que les plaintes individuelles ne permettent pas de documenter entièrement. Cela est d'autant plus vrai dans un climat social de crise et de suspicion généralisée à l'égard des enquêtes de services policiers sur d'autres services policiers (Lafontaine, 2016) :

[L]'enquête du SPVM ne peut donc être qu'un élément de réponse à une profonde crise sociale marquée par des enjeux plus collectifs et plus systémiques. [...] La « justice » dans ce contexte, ingrédient essentiel de la réconciliation, doit être rendue tant au plan individuel qu'au plan collectif, via des mesures complémentaires au processus criminel. (Lafontaine, 2016, p. 10-11).

Pour l'auteure de ce rapport, la crise de Val-d'Or soulève la question fondamentale des relations entre les forces de l'ordre et les membres des Premières Nations, entre autres « l'existence d'un racisme systémique au sein des institutions policières du Québec et [...] la surjudiciarisation des Autochtones. » (Lafontaine, 2016, p. 15). « En filigrane des événements de Val-d'Or apparaît la question de pratiques policières racistes et qui sont de nature à menacer l'intégrité et la sécurité des femmes autochtones. Certaines pratiques alléguées en témoignent, par exemple celle de la « cure géographique » qui consiste à mener des Autochtones hors des limites de la ville, les obligeant ainsi à marcher sur de longues distances pour rentrer, souvent dans des conditions dangereuses.» (Lafontaine, 2016, p. 15).

En somme,

[L]es plaintes des femmes autochtones de Val-d'Or et d'ailleurs au SPVM servent de catalyseur à un mouvement de dénonciation, de solidarité et de refus de laisser perdurer des situations d'injustice. Ces témoignages qui brisent le silence ne sont pas vains, même lorsqu'ils ne mènent pas à la responsabilisation pénale individuelle d'un policier pour des raisons propres au système pénal qui ne remettent aucunement en question la véracité de l'histoire vécue. Toutefois, ils ne seront les premiers pas vers la guérison et la réconciliation que dans la mesure où chaque histoire individuelle est reconnue autrement qu'à travers le processus pénal. Ces histoires doivent être entendues et reconnues en tant que telles et en tant que partie intégrante d'un schème plus généralisé



d'expériences similaires vécues par d'autres, qu'il convient de documenter et de nommer. (Lafontaine, 2016, p. 67)

La présente Commission d'enquête provinciale s'inscrit donc dans le prolongement de l'enquête criminelle. Elle en constitue l'une des mesures complémentaires, poursuivant autrement la démarche d'écoute et de reconnaissance d'expériences d'abus policiers vécues par des femmes autochtones, en les intégrant à une analyse plus globale de la situation. Cette Commission répond également aux appels unanimes des groupes autochtones en ce sens (notamment l'APNQL, le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee), le Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec et Femmes autochtones du Québec).

Peu avant la mise sur pied de l'enquête nationale sur les femmes et les filles disparues ou assassinées, Femmes autochtones du Québec publiait une étude exploratoire sur la situation des femmes autochtones assassinées ou disparues au Québec (2015). Bien que l'ampleur du phénomène soit extrêmement difficile à mesurer, notamment pour des raisons méthodologiques, plusieurs dizaines de cas ont néanmoins été répertoriés dans la province depuis 1980 (FAQ, 2015). Une section de ce rapport est consacrée à la question des forces policières, au cœur de l'enjeu des femmes autochtones disparues ou assassinées. Sont cités notamment les propos des parents de Sindy Ruperthouse, une femme Anishinabe disparue depuis avril 2014, entendus dans le reportage de l'émission Enquête mentionné plus haut. Ceux-ci y relevaient le « manque d'information » communiquée par les enquêteurs-e-s responsables du dossier de leur fille, leur « intérêt limité pour la poursuite de l'enquête », ainsi que leur « refus de coopérer avec la famille » (FAQ, 2015, p. 2).

D'autres familles interrogées dans le cadre de l'étude de FAQ corroborent l'extrême lenteur de la réponse des services policiers à l'annonce de la disparition de l'une des leurs et, dans certains cas, le fait que cette disparition ne semble pas avoir été prise au sérieux ou que leur dossier soit transféré d'un service à l'autre. Une quarantaine de rapports déjà parus sur la question des femmes autochtones disparues ou assassinées au Canada vont également en ce sens (Canada, House of Commons, 2014; Walter, 2014). Ces rapports

traitent entre autres du racisme des policier-ère-s, de leur incrédulité face aux plaintes qui leur sont rapportées, du temps d'attente trop long avant de mettre en branle les enquêtes concernant les femmes autochtones, du peu de communication, d'une part entre les corps policiers chargés d'un seul et même cas, et d'autre part avec les familles des victimes à chacune des étapes de leur enquête (Amnistie Internationale, 2009; AFAC, 2010; Rhoad, 2013; IACHR, 2014) (FAQ, 2015, p. 41).

Dans le but d'atténuer les tensions existant entre les services de police et la population autochtone, le rapport de Femmes autochtones du Québec (FAQ, 2015) présente un certain nombre de propositions visant à améliorer la réponse policière lors du signalement d'une disparition, en communauté et en milieu urbain :

- En communauté où tout le monde se connaît, assurer une réponse rapide et éviter tout conflit d'intérêts au moyen d'un échange de services policiers entre communautés ;

- Fournir une formation supplémentaire en milieu policier sur la question des femmes autochtones disparues ou assassinées, au sein des corps policiers autochtones ou québécois ;
- Établir une relation de confiance entre les enquêteurs-teuses et la population autochtone.

Afin de faciliter la collaboration entre les différents milieux (autochtones et non autochtones) et intervenants (communautaires et urbains), un accord de collaboration entre le Service de police de la Ville de Montréal et la communauté autochtone urbaine de la ville de Montréal a été signé en juin 2015. Suivant en cela l'exemple d'autres centres urbains à travers le Canada, le RÉSEAU pour la stratégie urbaine de la communauté autochtone à Montréal souhaitait, par cette entente, formaliser ses relations avec les services policiers, favoriser la sensibilisation de son personnel et définir un mode de fonctionnement conjoint dans le cas du signalement d'une disparition (FAQ, 2015). L'un des objectifs de cet accord consiste effectivement à « associer la Communauté dans les stratégies d'intervention (prévention et réponse) quant aux femmes autochtones disparues » (RÉSEAU pour la stratégie urbaine de la communauté autochtone à Montréal, 2015, p. 3).

En termes de sensibilisation et d'éducation en ce qui concerne la place des femmes autochtones dans l'histoire et le monde autochtone contemporain, FAQ collabore depuis 2004 avec l'École nationale de police en organisant des sessions de formation destinées aux étudiant-e-s des cohortes autochtones (dispositions sexistes et discriminatoires de la Loi sur les Indiens, santé sexuelle, violence familiale, interventions à privilégier en situation de crise...).

#### **5.4 Le racisme systémique et les pratiques discriminatoires**

L'existence d'un racisme systémique et de pratiques discriminatoires envers les femmes autochtones au sein même des services de police porte plusieurs intervenants à souhaiter un examen approfondi de ces attitudes et pratiques au moment où l'enquête nationale sur les femmes assassinées et disparues se déroule. Car si la mise sur pied de cette enquête et celle précédemment menée par la GRC en 2014 sur le même sujet sont emblématiques de l'attention policière, politique et médiatique exceptionnelle portée actuellement aux situations dramatiques vécues par de nombreuses femmes et familles autochtones au Canada, paradoxalement, ce type d'enquête attire aussi l'attention sur les cas de négligence et d'abus policiers qui participent du problème examiné.

En 1996, la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones rapportait le problème du racisme et des stéréotypes dont font l'objet des femmes autochtones à l'intérieur du système de justice, à commencer par les services de police (Palmater, 2016). L'enquête Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba (Hamilton et Sinclair, 1991), avait déjà révélé que les femmes et les enfants autochtones ne sont pas protégés par le système de justice, incluant les forces de l'ordre. En 2004, le rapport de la Saskatchewan Commission on First Nations, Metis Peoples and Justice Reform réitérait l'existence de racisme de la part de la police, notamment envers les femmes autochtones. Ce rapport relate entre autres le cas d'un jeune homme cri mort d'hypothermie et déplacé par la police dans un lieu éloigné de la ville. Une pratique nommée Starlight tour (« virée sous les

étoiles » ou « cures géographiques »), par laquelle des policiers emmènent des Autochtones à l'extérieur de la ville contre leur gré, soi-disant pour dessoûler, les y abandonnant et les obligeant à rentrer chez eux à pied. C'est l'existence de cette pratique au Québec, aussi utilisée avec les femmes (Palmater, 2016), qu'ont révélée les femmes autochtones de Val-d'Or dans le reportage de l'émission Enquête en 2015.

En milieu urbain plus particulièrement, les relations entre les femmes autochtones et les services policiers sont marquées par la double appartenance, ethnoculturelle et de genre, des unes et des autres, ainsi que par les préjugés qui traversent souvent ces relations. Dans une étude sur l'expérience de personnes autochtones avec la police de Winnipeg entre 2008 et 2009, de nombreux témoignages de femmes autochtones révèlent qu'elles sont arrêtées et accusées d'infractions de prostitution, alors qu'elles marchent simplement dans la rue, se rendent dans un magasin ou font des appels depuis une cabine téléphonique. On y fait aussi état de violences verbales de la part de la police. Dans l'autre sens, la police ne prendrait pas au sérieux les plaintes d'agression sexuelle des femmes autochtones (Comack, 2012). Femmes autochtones du Québec rapporte également plusieurs cas de femmes dont la demande d'aide aux policiers est banalisée, voire ignorée, pour des raisons de surconsommation d'alcool ou de drogues (FAQ, 2015).

Le rapport Oppal (2012), issu de la Commission chargée d'enquêter sur la gestion des poursuites criminelles intentées contre Robert Pickton et sur le traitement de nombreux cas non résolus de disparitions de femmes en Colombie-Britannique, particulièrement dans le quartier Downton Eastside (DTES) de Vancouver, a mis en lumière l'incapacité de la police à investiguer la disparition des nombreuses femmes autochtones dans ce secteur. Les recommandations de ce rapport ciblent les divers manquements des services policiers, notamment en ce qui concerne « les pratiques générales, les enquêtes, les poursuites et les mauvaises relations entre les services de police et les communautés » (Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, rapport provisoire, 2017, p. 36). Le Commissaire déplore entre autres le fait que la police n'ait tenu compte ni des préoccupations soulevées par les instances autochtones au sujet du nombre alarmant de femmes autochtones assassinées (déjà lors du Sommet des Premières Nations en 1997) ni des informations spécifiques communiquées par les communautés au sujet de certains cas, et qu'elle n'ait pas adapté sa stratégie d'enquête aux réalités autochtones. Un aveuglement systémique à la spécificité des communautés autochtones jugé stupéfiant compte tenu de la surreprésentation des victimes autochtones parmi les femmes disparues du DTES. L'ignorance des policiers en ce qui concerne le peuple et les communautés autochtones est également reconnue dans ce rapport (Oppal, 2012).

Une certaine normalisation du racisme et de la misogynie exercés par des policiers envers les femmes autochtones a pour effet de banaliser les violences et l'exploitation qu'elles subissent. Les femmes et les jeunes filles elles-mêmes finissent par intégrer la présence de comportements racistes et violents de la part de la police comme étant « normaux ». Elles n'ont par conséquent aucun espoir de voir les forces policières prendre leur responsabilité en cette matière. De plus, les femmes autochtones recevraient trois fois et demie moins de couverture médiatique que les femmes « blanches », ce qui contribue à la normalisation du racisme genré dont les premières font les frais (Palmater, 2016). Dans le cas précis de Val d'Or, Palmater fait ressortir le très haut niveau

d'impunité des policiers. Le manque d'indépendance des enquêtes policières, souligne-t-elle, contribue à déresponsabiliser la police, et par conséquent, à l'absence de justice pour les femmes et les jeunes filles.

En ce qui concerne les allégations de violences sexualisées par la police à l'encontre des femmes et des filles autochtones, l'auteure soutient que jusqu'à maintenant, la majorité des incidents de ce type sont considérés comme des problèmes disciplinaires plutôt que comme des agressions sexuelles passibles de poursuites criminelles. Comme les statistiques formelles sur ces abus physiques et sexuels sont inexistantes, on doit donc se référer aux sources médiatiques sur ce sujet. Dans le cas de Tina Fontaine, cité à titre d'exemple, les policiers n'ont fait l'objet que d'une enquête disciplinaire interne dont la conclusion se limite au fait que la police n'a pas rempli son rôle de protection d'une adolescente (Palmater, 2016). Le rapport provisoire de la Commission d'enquête sur les femmes et les filles autochtones assassinées et disparues confirme « que les mécanismes actuellement en place pour porter plainte contre les policiers, enquêter sur l'inconduite des policiers et corriger l'absence générale de transparence sont inadéquats » (Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, 2017, p. 30).

## CONCLUSION ET PISTES D'ACTION

L'héritage colonialiste, on le constate, est toujours présent et teinte fortement, encore aujourd'hui, les relations entre les Autochtones et les institutions publiques du Québec et du Canada. Les problèmes de discrimination et de racisme au cœur de ces relations ne se sont pas résorbés avec le temps. Les services de police offerts aux collectivités autochtones sont inscrits dans ces rapports de colonisation, dont ils participent à la reproduction. Ceux-ci se manifestent à la fois dans le traitement que les policiers accordent aux Autochtones et dans le traitement qui est accordé aux services policiers autochtones. Cette double discrimination reste bien ancrée dans le contexte de colonisation et de marginalisation des peuples autochtones, qui perpétue stéréotypes et discrimination à leur endroit. À preuve, les recommandations récurrentes émises par les nombreux rapports – canadiens, provinciaux et internationaux – depuis les 40 dernières années n'ont visiblement pas réussi à modifier en profondeur la prestation des services de police en contexte autochtone. Ce relatif immobilisme n'est pas tant causé par un défaut de connaissance des difficultés inhérentes au fonctionnement ou de la situation globale dans laquelle se trouvent ces services, fort bien connues et depuis longtemps, que par une incapacité des différents ordres de gouvernement – fédéral, provincial, territorial – à dépasser les limites du cadre étatique à l'intérieur duquel sont régulées les pratiques policières en contexte autochtone.

La mise en place d'une police autochtone, qui semblait être la solution miracle envisagée par l'État canadien pour résoudre ces problèmes, n'est pas parvenue à ses fins, précisément parce que les policiers sont toujours parties prenantes de ces rapports de colonisation et soumis aux tensions qu'ils génèrent. Moins formés que leurs collègues des autres forces policières, moins dotés, ils peinent à surmonter le déficit de légitimité dont ils souffrent, entre autres parce qu'ils ont l'obligation d'appliquer un droit étatique qui ne correspond que très partiellement aux réalités et aux besoins des collectivités autochtones. S'ajoute à ce problème le fait qu'ils sont aux prises avec un modèle de maintien de l'ordre complètement inefficace lorsque l'on exerce des fonctions policières dans des contextes de grande vulnérabilité sociale.

Outre les aspects matériels et professionnels (dotation, formation, etc.), les principales actions susceptibles d'apporter de véritables améliorations aux relations entre les peuples autochtones et les forces policières ont été proposées il y a plus de 20 ans par la Commission royale sur les peuples autochtones (1996). Certaines de ces recommandations ont d'ailleurs été reprises récemment par la Commission de vérité et de réconciliation (système de justice autochtone compatible avec les droits ancestraux et issus de traités). Comme dans les autres secteurs des services publics, l'autonomie des forces policières autochtones reste vaine si elle ne s'accompagne pas parallèlement de la décolonisation des rapports entre la société, canadienne et québécoise, et les peuples autochtones.

Récemment, Sécurité publique Canada a mandaté le Conseil des académies canadiennes (CAC) pour réaliser une nouvelle étude sur le rôle actuel et futur des services de police dans les collectivités autochtones du Canada. L'évaluation, qui a notamment pour but d'identifier les pratiques prometteuses et exemplaires de maintien de l'ordre qui pourraient être appliquées aux

collectivités autochtones, a débuté en 2017 et se terminera en 2018 (<http://sciencepourlepublic.ca/fr/assessments/in-progress/policing-indigenous.aspx>).

S'il reste toujours des avenues à explorer et en dépit de quelques progrès réalisés, les solutions à mettre en œuvre afin d'améliorer à la fois la qualité des services policiers offerts en contexte autochtone québécois et celle des relations entre les Premiers Peuples et les forces de l'ordre peuvent être regroupées suivant les quatre ordres de problèmes identifiés à la section 2.2.1 de cette recension : pragmatique, culturel, systémique et politique. Nous avons synthétisé selon ces mêmes catégories les principales recommandations effectuées au fil du temps en matière de prestation policière en contexte autochtone. Il va sans dire que les thématiques abordées se recoupent les unes les autres dans la réalité de la pratique.

**Les recommandations pragmatiques** mettent l'accent sur l'accroissement de l'efficacité des services policiers à résorber la forte criminalité dans les communautés. Elles visent entre autres le niveau et la qualité de la formation traditionnelle – de base – dispensée aux agents de police et aux gestionnaires et superviseurs des services de police desservant les collectivités autochtones, l'adaptation des programmes existants, la formation sur les nouvelles stratégies policières en matière de résolution de problèmes ou encore sur les pratiques de justice alternative.

Autres propositions en matière de formation : création d'un institut autochtone distinct de formation et de gestion ; mise en place d'un système organisationnel et de gestion propice à la prestation de services de police communautaire.

L'efficacité, l'efficience et l'équité des services en contextes autochtones ne peuvent être définies par rapport aux mêmes critères que ceux qui mesurent ces objectifs pour les autres services policiers au Québec. Les exigences d'efficacité envers les services de police des Premières Nations doivent donc tenir compte des contextes particuliers dans lesquels ils sont appelés à intervenir : nombre élevé de crimes contre la personne – hérités du colonialisme – et effet destructeur sur la vie communautaire ; recours fréquent aux services policiers pour maintenir l'ordre social ; inexpérience des jeunes agents ; fortes pressions exercées en faveur de l'embauche de personnel de la localité ; taux élevé de violence interpersonnelle et de violence familiale dans un contexte de proximité communautaire. Les particularités de ces contextes justifient le fait que les services de police autochtones ont besoin de plus de ressources, donc de financement, que les autres services de police et plus que ceux des petites villes et des régions rurales comparables. La création de liens avec d'autres services de police et des organismes locaux peut également contribuer à lutter plus efficacement contre la criminalité dans les communautés.

Outre les enjeux d'efficacité, le renforcement de la formation et la mise à niveau des ressources ont également un impact sur la satisfaction au travail des policiers et sur l'adaptation aux contextes autochtones dans lesquels les services de police exercent leur activité.

**Les propositions d'ordre culturel** touchent les différentes conceptions des modèles de maintien de l'ordre (modèle centré sur la répression et modèle préventif et communautaire), les conflits de

normes et de valeurs, le manque de sensibilisation culturelle des policiers non autochtones, les barrières linguistiques.

À ce chapitre, les auteurs recommandent le développement et la mise en œuvre de services de police intégrant de nouvelles approches, en remplacement ou en complémentarité des approches traditionnelles – répressives – de maintien de l'ordre en contexte autochtone :

- Polices et programmes communautaires
- Interventions de justice réparatrice
- Services de police tenant compte des réalités culturelles définies par les peuples autochtones eux-mêmes
- Respect de l'aptitude de la collectivité à traiter certains problèmes par des moyens culturels tels que la médiation
- Approche combinant application de la loi et conception communautaire de maintien de l'ordre
- Sensibilisation aux problèmes sociaux en communauté (surconsommation, violence, conditions socio-économiques difficiles...)
- Approche multiorganisme en matière d'enjeux sociaux
- Approche holistique d'empowerment et préventive
- Formation interculturelle pour agir sur les stéréotypes, orientée vers l'identification du racisme, de la discrimination, des préjugés
- Processus de maintien de l'ordre dans les communautés axé sur la résolution des problèmes (basé sur une évaluation précise des besoins de la collectivité)

Ces approches de maintien de l'ordre mettent davantage l'accent sur la mobilisation de la communauté dans une perspective de prévention et de résolution collective des conflits, que sur la criminalité et la répression. Plutôt qu'une force extérieure, la police doit davantage faire partie intégrante des communautés qu'elles desservent. Ce type d'approche nécessite d'établir un lien de confiance avec les membres des collectivités autochtones et de travailler en partenariat étroit avec les organisations communautaires et les services sociaux engagés dans la promotion de relations plus sûres et plus saines au sein de ces collectivités.

Cette action conjointe et ces approches alternatives impliquent une mise en commun des ressources des forces de police et des collectivités contre la criminalité, ainsi qu'un recadrage des problématiques sociales sous-jacentes aux actes criminels. Dans cette perspective, ces derniers sont envisagés davantage comme un symptôme qu'un problème. Le rôle de médiateur joué par les agents de police en assistant la collectivité dans la résolution des problèmes liés à la criminalité contribue à une meilleure connaissance de la communauté par la police et à limiter l'utilisation de mesures coercitives.

Autres propositions en matière d'adaptation culturelle : revoir les critères d'embauche des recrues en valorisant davantage les connaissances et les capacités spécifiques pour effectuer le travail en contexte autochtone ; promouvoir la connaissance de l'histoire, des traditions et des cultures

autochtones et la compréhension de l'interdépendance entre la collectivité, la famille et les croyances.

**Les solutions à caractère systémique** visent à transformer les pratiques policières qui perpétuent les abus de pouvoir, la discrimination et le racisme (profilage, stéréotypes) vis-à-vis des personnes et des collectivités autochtones, ainsi que celles qui perpétuent le statut inégal des forces constabulaires autochtones. Ces solutions touchent à la fois une meilleure allocation de ressources, des modifications sur le plan de la formation, une amélioration des possibilités en termes de carrière et de promotion, et l'élargissement des pouvoirs attribués aux policiers autochtones.

Rappelons que c'est cet ordre de problème qui est principalement visé par la présente Commission. C'est aussi celui à l'égard duquel les auteurs ont le moins élaboré de pistes d'actions, pour les raisons sociohistoriques que l'on connaît. C'est donc sur ce plan que des efforts considérables doivent être consentis en concertation avec les différents acteurs concernés, puisqu'on touche ici au cœur de la perpétuation de pratiques issues du modèle colonialiste qu'il s'agit précisément de transformer.

Sur le plan du financement par exemple, un enjeu majeur et récurrent des services de police autochtones, une piste suggérée est de tenir compte de critères (mesures) de performance dans la négociation du financement, par rapport : aux taux d'arrestation et d'élucidation des crimes, au niveau de sécurité des personnes dans les communautés, à la situation géographique (milieu urbain/région éloignée), etc.

Autres propositions pour contrer les effets systémiques affectant la prestation de services de police en contexte autochtone : favoriser les programmes d'accès à l'égalité pour les policiers autochtones ; accroître la représentativité des Inuits dans les corps de police du Nunavik.

**Les propositions d'ordre politique** touchent la reconnaissance de l'autonomie des Autochtones et les conflits de juridiction affectant les pratiques des services de police.

Le contexte politique et institutionnel des services de police des Premières Nations diffère considérablement de celui de leurs homologues non autochtones. L'évolution de ces services est indissociable des revendications d'ordre juridictionnel et des épreuves de force complexes qui traversent les rapports entre les gouvernements fédéral, provinciaux et autochtones. Surtout, les SPPN font partie intégrante du processus d'autonomie gouvernementale des peuples autochtones. Cette spécificité du contexte demande une sensibilité aux dimensions politiques plus larges de la part des administrateurs de ces services (comparativement aux administrateurs des services de police des petites villes, par exemple). Ce contexte politique particulier, qui soutient des conceptions de la police très différentes – parfois antagonistes – de celles de la société en général, a également une incidence quant aux compétences à développer par les gestionnaires, essentiellement de deux ordres 1) connaissance des traditions culturelles et capacité de les intégrer dans les services de police ; 2) aptitude à composer avec les ambiguïtés juridictionnelles et les conflits de valeurs.



Quant aux agents de police, en dépit des inconvénients posés par le fait d'être issus de la communauté qu'ils desservent (problèmes de confidentialité et de confiance causés par une trop grande proximité, entre autres), cette situation offre aussi plusieurs avantages : pouvoir être plus efficaces en diverses circonstances, du fait de leur bonne connaissance des enjeux locaux ; fournir aux jeunes Autochtones des modèles positifs auxquels s'identifier ; aider les policiers non autochtones à mieux comprendre leur culture et les comportements qui s'y rattachent.

Plus largement, l'évolution actuelle des services policiers en contexte autochtone québécois s'inscrit dans la recherche de solutions politiques aux problèmes résultant de la colonisation (conditions socio-économiques difficiles dans lesquelles se retrouvent les Autochtones, cercle vicieux imbriquant problèmes sociaux et démêlés avec la justice, etc.). L'une des pistes à explorer en ce sens consiste à accroître l'implication des Autochtones et des communautés dans le système de justice, depuis la définition des problèmes auxquels ils souhaitent s'attaquer, jusqu'au développement de programmes de police contrôlés par eux.

Enfin, **les pratiques de coopération** constituent une thématique transversale aux quatre ordres de pistes d'action proposées. Leur importance est considérée majeure par les auteurs consultés ; leur accroissement au cours des années à venir représentent même une condition essentielle de la réalisation des changements souhaités en matière de prestation policière en contexte autochtone, par exemple la mise en œuvre efficace d'un processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes. Ces pratiques se déclinent dans trois registres d'action principaux :

**1) La collaboration entre l'État et les Premières Nations** : création d'un modèle de service de police mieux adapté aux besoins des collectivités tout en demeurant compatible avec les normes provinciales et fédérales en matière policière.

**2) La collaboration entre services de police autochtones et non autochtones** (municipaux et provinciaux) et avec les autres organisations policières des Premières Nations : collaboration et répartition des rôles entre les services policiers autochtones et les autres services (la Sûreté du Québec, entre autres) en ce qui concerne les services traditionnels de première ligne et les fonctions policières spécialisées (enquêtes sur les crimes graves, par exemple). Elle vise une meilleure adaptation des services de police autoadministrés aux différences culturelles et aux besoins spéciaux des collectivités autochtones. Elle peut se réaliser aux moyens de diverses ententes de partenariat.

**3) La collaboration entre les services de police et les communautés** : l'établissement d'une véritable concertation communauté-police requiert le soutien et la participation active des collectivités (groupes consultatifs composés d'aînés, de femmes, de dirigeants communautaires, etc.) à l'approche mise en place par les services de police autochtones et leur responsabilisation vis-à-vis de la solution. Le recours aux méthodes de justice réparatrice, notamment, peut contribuer à l'amélioration de l'intervention des chefs des services de police autochtones.

Si l'on dispose de peu de pratiques exemplaires en matière de services de police autochtones, la pleine participation des collectivités aux initiatives déployées s'en avère toutefois une condition de succès essentielle. La mobilisation sur ces questions demeure un important défi.

Autre proposition en matière de coopération : installations policières multifonctionnelles, permettant aux organismes qui travaillent dans les communautés d'améliorer les communications, d'échanger l'information et d'épargner les ressources humaines et financières.

Enfin, la comparaison de modèles de police autochtones à l'échelle internationale peut certainement permettre de dégager des pratiques policières prometteuses et inspirer la réflexion et les actions à mener en ce domaine. Une telle avenue pourrait éventuellement conduire à l'élaboration d'un modèle de service de police intégré qui incorpore ces pratiques en vue d'apporter les meilleures réponses possibles aux enjeux de sécurité publique qui concernent les Autochtones du Québec sur les plans pragmatique, culturel, systémique et politique.

## BIBLIOGRAPHIE

- Amnesty International. (2004). *Stolen Sisters, a Human Rights Response to Discrimination and Violence against Indigenous Women in Canada*. Repéré à <https://www.amnesty.ca/sites/amnesty/files/amr200032004enstolensisters.pdf>
- Amnesty International. (2009). *Assez de vies volées, discrimination et violence contre les femmes autochtones au Canada : une réaction d'ensemble est nécessaire*. Londres : Amnesty International Publications. Repéré à <https://amnistie.ca/sites/default/files/upload/documents/publications/amr200122009fraassezdeviesvolees.pdf>
- Association des femmes autochtones du Canada. (2009). *Voices of our sisters in spirit : report to families and communities*.
- Association des femmes autochtones du Canada. (2010). Ce que leurs histoires nous disent : résultats de recherche de l'initiative Soeurs par l'esprit. Repéré à [https://www.nwac.ca/wp-content/uploads/2015/05/NWAC\\_Voices-of-Our-Sisters-In-Spirit\\_2nd-Edition\\_March-2009.pdf](https://www.nwac.ca/wp-content/uploads/2015/05/NWAC_Voices-of-Our-Sisters-In-Spirit_2nd-Edition_March-2009.pdf)
- Aubert, L. et Jaccoud, M. (2009). Genèse et développement des polices autochtones au Québec : sur la voie de l'autodétermination. *Criminologie*, 42(2), 101-119. doi:10.7202/038601ar
- Aubert, L. et Jaccoud, M. (2012). La Politique sur la Police des Premières Nations : une avancée en matière de gouvernance ? *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 54(3), 265-285. doi:10.3138/cjccj.2010.F.07
- Barker, M. (1998). *Policing in Indian Country*. New York : Harrow and Heston Publishers.
- Benson, G. F. (1991). Élaborer des stratégies de prévention du crime dans les collectivités autochtones. Sécurité publique du Canada. Repéré à <https://www.securitepublique.gc.ca/lbrr/archives/e%2098.p75%20b4%201991%20f-fra.pdf>
- Bellot, C. et Sylvestre, M.-E. (2016). *La judiciarisation de l'itinérance à Val-d'Or*. Montréal : Observatoire sur les profilages.
- Brassard, R., Felices, M. et Jaccoud, M. (2003). La justice et les minorités : bilan des travaux sur les Autochtones et les minorités ethniques. Dans *Traité de criminologie empirique* (3e éd., p. 647-675). Montréal : Presses de l'Université de Montréal. Repéré à <http://www.deslibris.ca/ID/406461>
- Brassard, R., Spielvogel, M. et Montminy, L. (2017). *Analyse de l'expérience de la violence conjugale et familiale d'hommes autochtones au Québec*. Repéré à [http://www.criviff.qc.ca/sites/criviff.qc.ca/files/rapport\\_hommes\\_autochtones\\_final\\_01-12-2017\\_avec\\_couverture.pdf](http://www.criviff.qc.ca/sites/criviff.qc.ca/files/rapport_hommes_autochtones_final_01-12-2017_avec_couverture.pdf)
- Brodeur, J.-P., La Prairie, C. et McDonnell, R. (1991). *Justice for the Cree : final report*. Nemaska : Grand Council of the Crees, Cree Regional Authority.
- Brzozowski, J.-A., Taylor-Butts, A. et Johnson, S. (2006). La victimisation et la criminalité chez les peuples autochtones du Canada. *Juristat*, 26(3), 32.
- Burczycka, M. (2014). Tendances en matière de violence conjugale autodéclarée au Canada, 2014. Dans *La violence familiale au Canada : un profil statistique, 2014*. Ottawa : Statistique Canada. Repéré à <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2016001/article/14303/01-fra.htm>
- Bureau des enquêtes indépendantes. (2018). Historique. Repéré 26 janvier 2018, à <https://www.bei.gouv.qc.ca/organisme/historique.html>
- Canada. (2013). La Police à cheval du Nord-Ouest (PCN-O) - Dossiers du personnel, 1873-1904. *Bibliothèque et Archives Canada*. Repéré 26 janvier 2018, à <http://www.bac-lac.gc.ca/fra/decouvrez/pcno-dossiers-personnel/Pages/police-cheval-nord-ouest.aspx>
- 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 : La Commission.

- Canada. House of Commons. (2014). *Report of the Special Committee on Violence Against Women*. Ottawa : The Committee.
- Canada. Solliciteur général. (1992). *Politique sur la Police des Premières Nations*. Ottawa : Solliciteur général Canada.
- Canada. Solliciteur général. (1996). *Politique sur la Police des Premières Nations*. Ottawa : Solliciteur général Canada.
- Casséus, T. (2016). *Entre contestation et résignation: L'expérience de profilage racial de jeunes racisés ayant reçu des constats d'infraction dans le cadre du contrôle de l'occupation de l'espace public montréalais*. Mémoire de maîtrise. Montréal : École de Service social.
- Cawsey, R. A. (1991). *Justice on Trial. Report of the Task Force on the Criminal Justice System and Its Impact on the Indian and Metis People of Alberta*. Edmonton : The Task Force.
- Choquette, J. (1972). *La justice au-delà du 50e parallèle*. Québec : Ministère de la justice. Comité d'étude sur l'administration de la justice dans le Nord québécois.
- Christmas, R. (2014). Les défis externes de la police canadienne. Dans *Le maintien de l'ordre au Canada au XXIe siècle : une nouvelle police pour de nouveaux défis*. Ottawa : Conseil des académies canadiennes.
- Clairmont, D. (2006). Aboriginal policing in Canada: An overview of developments in First Nations. Dalhousie University. Repéré à <http://capg.ca/wp-content/uploads/2013/05/Clairmont-Aboriginal-Policing-in-Canada.pdf>
- Clairmont, D. et Murphy, J. (2000). *Les services de police autoadministrés des Premières Nations : Aperçu des problèmes d'organisation et de gestion*. Ottawa : Solliciteur général du Canada.
- Comack, E. (2012). *Racialized Policing: Aboriginal People's Encounters with the Police*. Halifax : Fernwood Publishing.
- Commission de réforme du droit du Canada. (1991). *Rapport sur les peuples autochtones et la justice pénale : égalité, respect et justice à l'horizon*. Ottawa : La Commission.
- Conseil des académies canadiennes (CAC) (2014). *Le maintien de l'ordre au Canada au XXIe siècle : Une nouvelle police pour de nouveaux défis*. Ottawa : Le comité d'experts sur l'avenir des modèles canadiens de maintien de l'ordre, Conseil des académies canadiennes.
- Conseil des Innus de Pessamit. (2018). *Conseil des Innus de Pessamit*. Repéré 26 janvier 2018, à <http://www.pessamit.ca/>
- Curtis, C. (2013). Resident of Quebec first nation don't want an outside police force anyr more. *Montreal Gazette*. August 8, available at: [www.montrelagazette.com/news/Rsidents+Quebec+First+Nation+want+outside+police+force+more/876504/story.html](http://www.montrelagazette.com/news/Rsidents+Quebec+First+Nation+want+outside+police+force+more/876504/story.html).
- Delâge, D. et Gilbert, É. (2004). Les Amérindiens face à la justice coloniale française dans le gouvernement de Québec, 1663-1759. *Recherches amérindiennes au Québec*, 34(1).
- Department of Indian Affairs and Northern Development. (1983). *National evaluation overview of Indian policing*. Toronto : Social Policy Research Associates/The Evaluation Group.
- Depew, R. (1986). *Les services de police aux autochtones du Canada, examen de la question*. Ottawa : Solliciteur général du Canada.
- Dupuis, J. (2015). *Abus de la SQ: les femmes brisent le silence*. Repéré à <http://ici.radio-canada.ca/tele/enquete/2015-2016/episodes/360817/femmes-autochtones-surete-du-quebec-sq>
- Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées. (2017). *Nos femmes et nos filles sont sacrées, rapport provisoire*. Ottawa : Gouvernement du Canada. Repéré à [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2017/ffada-mmiwg/CP32-163-1-2017-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2017/ffada-mmiwg/CP32-163-1-2017-fra.pdf)
- Femmes autochtones du Québec. (2015). *Nānāwig Māmawe Nīnawind, debout et solidaires, femmes autochtones disparues ou assassinées au Québec*. Kahnawake : Femmes Autochtones au Québec. Repéré à <http://www.faq-qnw.org/wp->

content/uploads/2016/09/RapportFADA-Copie.pdf

- Finkler, H. W. (1980). *Les Inuit et l'administration de la justice: le cas de Frobisher Bay (T.N.-O.)*. Québec : Hurtubise HMH.
- Fitzgerald, R. T. et Carrington, P. J. (2008). The Neighbourhood Context of Urban Aboriginal Crime. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 50(5), 523-557. doi:10.3138/cjccj.50.5.523.
- Fitzpatrick, P. (1983). Law, Plurality and Underdevelopment IN D. Sugarman (ed.) *Legality, Ideology and the State*: 159-182. London: Academic Press.
- Galarneau, M. (2008). *La justice en milieu autochtone, vers une plus grande synergie: rapport groupe de travail*. Québec : Cour du Québec. Repéré à <https://www.justice.gouv.qc.ca/> .
- Gouvernement du Canada. Sécurité publique Canada, 2018. *Services de police dans les collectivités autochtones*. <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/cntrng-crm/plcng/brngnl-plcng/index-fr.aspx>
- Gouvernement du Québec. Ministère de la Sécurité publique (2013). La desserte policière municipale, provinciale et autochtone au Québec. Profil organisationnel 2013. [https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/statistiques/desserte\\_policiere/desserte\\_policiere\\_2013.pdf](https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/statistiques/desserte_policiere/desserte_policiere_2013.pdf)
- Goyette, A. (1987). *L'administration de la justice au Nouveau-Québec inuit : de l'évolution d'une justice imposée*. (Thèse de maîtrise, inédit). Université Laval, Québec.
- GRC. (2014). *Les femmes autochtones disparues et assassinées: un aperçu opérationnel national*. Ottawa : Gendarmerie Royale du Canada. Repéré à [http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/liste\\_hebdomadaire/2014/electronique/w14-21-U-F.html/collections/collection\\_2014/grc-rcmp/PS64-115-2014-fra.pdf](http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/liste_hebdomadaire/2014/electronique/w14-21-U-F.html/collections/collection_2014/grc-rcmp/PS64-115-2014-fra.pdf)
- Greenland, J. et Alam, S. (2017). Police resources in Canada, 2016. *Juristat*. Repéré à <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2017001/article/14777-eng.pdf>
- Griffiths, C.T. et Yerbury, C. (1984). Natives and Criminal Justice Policy : The Case of Native Policing. *Canadian Journal of Criminology*, 26(2): 147-160
- Griffiths, C. T. et Verdun-Jones, S. (1989). *Canadian criminal justice*. Toronto : Harcourt Brace Canada.
- Hamilton, A. C. et Sinclair, C. M. (1991). *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba*. Winnipeg : Public Inquiry into the Administration of Justice and Aboriginal People.
- Harding, J. (1991). Policing and Aboriginal Justice. *Canadian Journal of Criminology*, 33, 363-384.
- Head, R. (1989). *Une police pour les autochtones du Canada : le rôle de la G.R.C.* Ottawa : Royal Canadian Mounted Police.
- Hedican, E.J. (2012). Policing Aboriginal Protests and Confrontations: Some Policy Recommendations, *The International Indigenous Policy Journal*, 3(2). Repéré : <http://ir.lib.uwo.ca/iipj/vol3/iss2/1> . :
- Human Rights Watch (2017). *Submission to the Government of Canada: Police abuse of Indigenous Women in Saskatchewan and Failures to Protect Indigenous Women from Violence*. Repéré à <https://www.hrw.org/news/2017/06/19/submission-government-canada-police-abuse-indigenous-women-saskatchewan-and-failures>.
- IACHR. (2014). *Missing and Murdered Indigenous Women in British Columbia, Canada*. Inter-American Commission on Human Rights. Repéré à <http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Indigenous-Women-BC-Canada-en.pdf>.
- Innes, R.A. (2015). Moose on the Loose : Indigenous Men, Violence, and the Colonial Excuse. *Aboriginal Policy Studies*, 4(1): 46-56.
- Jaccoud, M. (1992a). *Les Inuit et la question pénale : le cas du Nouveau-Québec* (Thèse de doctorat). Université de Montréal, Montréal.
- Jaccoud, M. (1992b). Processus pénal et identitaire : le cas des Inuit au Nouveau-Québec.

- Sociologie et sociétés*, 24(2), 25. doi:10.7202/001362ar
- Jaccoud, M. (1995). *Justice blanche au Nunavik*. Montréal : Méridien.
- Jaccoud, M. (2002). La justice pénale et les Autochtones: d'une justice imposée au transfert de pouvoirs. *La Revue Canadienne Droit et Société*, 17(2), 107-121. doi:10.1017/S0829320100007262
- Jaccoud, M. (2014). Peuples autochtones et pratiques d'accommodements en matière de justice pénale au Canada et au Québec. *Archives de politique criminelle*, (36), 227-239.
- Jefferson, C. (1994). *La conquête par le droit*. Ottawa : Ministère du Solliciteur général.
- Jones, N. ; Ruddell, R. ; Nestor, R. ; Quinn, K et Phillips, B. (2014). *First Nations Policing: A Review of the Literature*. Regina : Department of Justice Studies.
- Justice Sidney Linden (2007). Rapport de la Commission d'enquête sur Ipperwah. Rapport final. Toronto.
- Kiedrowski, J., Jones, N. A. et Ruddell, R. (2017). 'Set up to fail?' An analysis of self-administered indigenous police services in Canada. *Police Practice and Research*, 18(6), 584-598. doi:10.1080/15614263.2017.1363973.
- Kiedrowski, J. S. (2015). *A discussion of the collection and analysis of data on the use of force in encounters between the police and members of the public*. Ottawa : SPC. Repéré à [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2015/sp-ps/PS18-21-2014-eng.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2015/sp-ps/PS18-21-2014-eng.pdf)
- Kiedrowski, J. S., Petrunik, M. et Ruddell, R. (2016). *Illustrative case studies of First Nations policing program models*. Ottawa: SPC. Repéré à [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2016/sp-ps/PS18-35-2016-eng.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/sp-ps/PS18-35-2016-eng.pdf).
- Lafontaine, F. (2016). *Évaluation de l'intégrité et de l'impartialité des enquêtes du WPVM sur des allégations d'actes criminels visant des policiers de la SQ à l'encontre de femmes autochtones de Val-d'Or et d'ailleurs*. Rapport de l'observatrice civile indépendante.
- LaPrairie, C. (1985). *La justice pénale et les Autochtones Recherches et programmes : mise à jour*. Rapport pour spécialistes. Ottawa : ministère du Solliciteur général.
- LaPrairie, C. (1989). La justice pénale chez les Autochtones du Canada. Principes et pratiques. *Anthropologie et Sociétés*, 13(1), 143. doi:10.7202/015060ar
- LaPrairie, C. (2002). Aboriginal Over-Representation in the Criminal Justice System: A Tale of Nine Cities. *Canadian Journal of Criminology*, 44, 181-208.
- LaPrairie, C. et Stemming, P. (2003). Exilés, rue principale : réflexions sur la surreprésentation autochtone dans le système de justice pénale. In David Newhouse et Evelyn Peters (Eds.) *Des gens d'ici. Les Autochtones en milieu urbain*, pp. 195-210, Canada, Projet de recherche sur les politiques.
- LeBeuf, M.-E. (2011). *The role of the Royal Canadian Mounted Police during the Indian residential school system*. Ottawa : Royal Canadian Mounted Police. Repéré à [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2011/grc-rcmp/PS64-71-2009-eng.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/grc-rcmp/PS64-71-2009-eng.pdf)
- Lithopoulos, S. (2016). *Lifecycle of First Nation administered police services in Canada*. Ottawa : SPC. Repéré à <http://www.deslibris.ca/ID/10061737>
- Lithopoulos, S. et Ruddell, R. (2011). Policing isolated Aboriginal communities: perspectives of Canadian officers. *Policing: An International Journal*, 34(3), 434-453.
- Lithopoulos, S. et Ruddell, R. (2013). Aboriginal policing in Rural Canada: Establishing a Research Agenda. *International Journal of Rural Criminology*, 2(1), 101-125.
- Littlechild, W. (2004). *Legacy of hope: an agenda for change*. Saskatoon : Commission on First Nations and Métis Peoples and Justice Reform.
- MAINC. (1973). *Rapport du groupe de travail sur les services de police dans les réserves*. Ottawa : Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.
- MAINC. (1983). *National Evaluation Overview of Indian Policing*. Ottawa : Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.
- MAINC. (1990). *Rapport du maintien de l'ordre dans les réserves indiennes*. Ottawa : Canada.

- Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.
- Masmoudi, S. (2010). Enquête des Nations unies sur la question des disparitions et des meurtres de femmes et de filles autochtones au Canada. *Recherches amérindiennes au Québec*, 40(3) : 100-103.
- McKenzie, G. et Vincent, S. (2010). La « guerre du saumon » des années 1970-1980 : Entrevue avec Pierre Lepage. *Recherches amérindiennes au Québec*, 40(1-2) :103-111.
- Ministère de la Sécurité publique. (2018). *Ministère de la Sécurité publique*. Repéré à <https://www.securitepublique.gouv.qc.ca>
- Montminy, L., Brassard, R., Harper, E., Bousquet, M.-P. et Jaccoud, M. (2012). *La violence conjugale et les femmes autochtones au Québec: état des lieux et des interventions*. Montréal : Université de Montréal. Repéré à [http://www.frqsc.gouv.qc.ca/documents/11326/448958/PC\\_MontminyL\\_rapport+2012\\_violence+femmes+autochtones/40c9ec47-aebc-49a9-84e9-b39880a8c6fe](http://www.frqsc.gouv.qc.ca/documents/11326/448958/PC_MontminyL_rapport+2012_violence+femmes+autochtones/40c9ec47-aebc-49a9-84e9-b39880a8c6fe)
- Mt. Pleasant, J. (2016). Violence Against Indigenous Males in Canada with a Focus on Missing and Murdered Indigenous Men. *Social Justice and Community Engagement*. Repéré à [http://scholars.wlu.ca/brantford\\_sjce/11](http://scholars.wlu.ca/brantford_sjce/11)
- Murphy, C. et Clairmont, D. (1996). *First Nations Police Officers Survey*. Ottawa : Solicitor General Canada.
- Native Women's Association of Canada. (2009). *Voices of Our Sisters In Spirit: a Report to Families and Communities*. Repéré à [https://www.nwac.ca/wp-content/uploads/2015/05/NWAC\\_Voices-of-Our-Sisters-In-Spirit\\_2nd-Edition\\_March-2009.pdf](https://www.nwac.ca/wp-content/uploads/2015/05/NWAC_Voices-of-Our-Sisters-In-Spirit_2nd-Edition_March-2009.pdf)
- Newhouse, D. et Peters, E. (2003). *Des gens d'ici et d'ailleurs. Les Autochtones en milieu urbain*. Canada : projet de recherche sur les politiques.
- Norris, M.J. et Clatworthy, S. (2011). Urbanization and Migration Patterns of Aboriginal Populations in Canada: A Half Century in Review (1951 to 2006). *Aboriginal Policy Studies*, 1(1), 13-77. Repéré à <http://ejournals.library.ualberta.ca/index.php/aps/article/view/8970>.
- Nouvelle-Écosse. Royal Commission on the Donald Marshall, J. (1989). *Royal Commission on the Donald Marshall, Jr., prosecution: findings and recommendations*. Halifax : The Commission.
- Ontario Human Rights Commission (2004). *Paying the Price : The Human Cost of Racial Profiling*. Toronto: Ontario Human Rights Commission.
- Oppal, W. (2012). *Forsaken: the Report of the Missing Women. Commission of Inquiry. Executive Summary*. British Columbia.
- Palmater, P. (2016). Shining Light on the Dark Places: Addressing Police Racism and Sexualized Violence against Indigenous Women and Girls in the National Inquiry. *Canadian Journal of Women and the Law*, 28(2), 253-284. doi:10.3138/cjwl.28.2.253
- Pasmeny, E. (1992). Aboriginal Offenders: Victims of Policing and Society. *Saskatchewan Law Review*, 56(2), 403.
- Sécurité publique Canada (SPC) (2016). *Évaluation du programme de police des Premières Nations, 2014-2015*. [Ottawa]: Sécurité publique Canada. Repéré à <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/vltn-frst-ntns-plcng-2015/index-fr.aspx>.
- SPC. (2016). *2014-2015 Evaluation of the First Nations Policing Program*. Ottawa : Government of Canada. Repéré à <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/vltn-frst-ntns-plcng-2015/vltn-frst-ntns-plcng-2015-en.pdf>
- Québec (1976). *La Convention de la Baie James et du Nord québécois*. Québec: Editeur officiel du Québec.

- Québec. Assemblée nationale. Commission permanente des relations avec les citoyens (2016). *Mandat d'initiative sur les conditions de vie des femmes autochtones en lien avec les agressions sexuelles et la violence conjugale : rapport intérimaire / Commission des relations avec les citoyens*. Québec : Direction des travaux parlementaires, Assemblée nationale du Québec.
- Rastin, C. (2007). Aperçu des politiques et des programmes - 2007. *Police des Autochtones*, 2-9.
- Réseau pour la stratégie urbaine de la communauté autochtone à Montréal (2015). *Accord de collaboration entre le SPVM et le Réseau pour la stratégie de la communauté autochtone urbaine de Montréal*.
- Rhoad, M. (2013). *Those who take us away: abusive policing and failures in protection of indigenous women and girls in Northern British Columbia, Canada*. New York : Human Rights Watch. Repéré à <https://www.hrw.org/report/2013/02/13/those-who-take-us-away/abusive-policing-and-failures-protection-indigenous-women>
- Rouland, N. (1988). *Anthropologie juridique*. Paris : PUF.
- Ruddell, R., Lithopoulos, S. et Jones, N. A. (2014). Crime, costs, and well being: policing Canadian Aboriginal communities. *Policing: An International Journal*, 37(4), 779-793. doi:10.1108/PIJPSM-01-2014-0013
- Rudin, J. (2005). Aboriginal Peoples and the Criminal Justice System. Rapport rédigé dans le cadre de la Commission d'enquête sur les événements de Ipperwash.
- Sancton, A. (2012). 'Demographic policing' : Lessons from Ipperwash and Caledonia. *Canadian Public Administration*, 55(3), 365-383.
- Saskatchewan Commission on First Nations, Metis Peoples and Justice Reform (2004). *Legacy of Hope: an Agenda for Change: Final Report from the Commission on First Nations, Metis Peoples and Justice Reform. Volume 1. Executive Summary*. Regina: Ministry of Justice.
- Sawaya, J.-P. (2012). *Au nom de la loi, je vous arrête ! Les Amérindiens du Québec et la Dominion Police, 1880-1920*. Québec : Septentrion.
- Schulze. (1997). L'application de la Proclamation royale de 1763 dans les frontières originales de la Province de Québec : la décision du Conseil privé dans l'affaire Allsopp. *Thémis*, 31(2), 511-574.
- Sécurité publique Canada. (10 janvier 2018). 291,2 millions de dollars seront investis pour la sécurité des collectivités autochtones. *GCNWS*. Repéré 26 janvier 2018, à [https://www.canada.ca/fr/securite-publique-canada/nouvelles/2018/01/291\\_2\\_millions\\_dedollarsserontinvestispourlasecuritedescollectiv.html](https://www.canada.ca/fr/securite-publique-canada/nouvelles/2018/01/291_2_millions_dedollarsserontinvestispourlasecuritedescollectiv.html)
- Silver, J. et Hay, J. (2006). *In their own voices: building urban Aboriginal communities*. Black Point, N.S : Fernwood Pub.
- Skoog, D., Roberts, L. W. et Boldt, E. D. (1980). Native Attitudes toward the Police. *Canadian Journal of Criminology*, 22, 354-359.
- Smandych, R. et Lee, G. (1995). Une approche de l'étude du droit et du colonialisme : vers une perspective autohistorique amérindienne sur le changement juridique, la colonisation, les sexes et la résistance à la colonisation. *Criminologie*, 28(1), 55-79. doi:10.7202/017364ar.
- Statistique Canada (2006). *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières Nations. Recensement de 2006. Le quotidien*. Statistique Canada.
- Statistique Canada (2014). *Tendances en matière de violence conjugale autodéclarée au Canada, 2014*. Repéré à (<http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2016001/article/14303/01-fra.htm>).
- Tryon, J. et Lindel, R. (27 mars 2013). Exclusive: Third-world conditions taking a high toll on First Nations police force. *Global News*. Repéré à <https://globalnews.ca/news/413253/third-world-conditions-taking-a-high-toll-on-first-nations-police-force/>
- Walter, E. (2014). *Sœurs volées : enquête sur un féminicide au Canada*. Montréal : Lux Éditeur.
- Walters, M. (1996). Extension of Colonial Criminal Jurisdiction over the Aboriginal Peoples of



Upper Canada: Reconsidering the Shawanakiskie Case (1822-26). *University of Toronto Law Journal*, 46(2), 273-310.