



Police et colonisation des peuples autochtones au Canada

Mylène Jaccoud, Isabel Gervais et Myriam Spielvogel

Résumé

Dans l'histoire de la colonisation, la police a été instrumentalisée par les colonisateurs pour parachever le projet de construction de l'État-nation canadien. L'intégration de constables spéciaux autochtones au 19^e siècle participe d'une stratégie visant à imposer l'ordre juridique étatique de manière indirecte dans les réserves. La fonction policière de « maintien de l'ordre », dans son rôle classique de régulation de la criminalité, est donc secondaire dans les premiers temps de la colonisation. Les gains politiques et juridiques des Autochtones ont incité l'État canadien à adapter l'application du droit criminel. L'adoption d'une Politique sur la police des Premières Nations en 1991 en est l'illustration. Malgré les avancées en matière d'autodétermination des peuples autochtones dans le domaine de la sécurité publique, la police autochtone et non autochtone relève d'institutions étatiques qui perpétuent le rapport de dépendance qui s'est structuré au cours du processus de colonisation.

La police : un levier dans le processus de conquête coloniale

Avant l'arrivée des Européens, les peuples autochtones du Canada avaient leur propre système de droit. La transgression des normes sociales faisait l'objet d'une intervention de la communauté afin de rétablir l'harmonie et l'équilibre du groupe (Rouland, 1988). La colonisation va déstabiliser considérablement ces ordres juridiques autochtones.

Avant l'implantation d'une police fédérale sur l'ensemble du territoire, la Compagnie de la Baie-d'Hudson détenait le droit exclusif d'appliquer et faire respecter les lois dans l'Ouest et le Nord du Canada. Ce système de justice privé prévalait sur les systèmes juridiques utilisés jusque-là par les peuples autochtones (Jaccoud, 1995). Jusqu'au 19^e siècle, le modèle de justice privé, puis étatique (avec la création de l'État canadien), s'impose de façon plutôt modérée par rapport aux pratiques de justice traditionnelle autochtones. L'éloignement géographique, les alliances stratégiques entre les colons et les nations autochtones, le statut souverain

reconnu aux Indiens par la Proclamation royale de 1763 et les préjugés racistes de la police et des hommes de lois¹ expliquent en partie l'attitude conciliante des colonisateurs à l'égard des pratiques coutumières des peuples autochtones (Jaccoud, 2014; Jefferson, 1994).

Aux 19^e et 20^e siècles, le contexte de création de l'État-nation canadien change la donne : la police s'impose comme un levier politique essentiel à la colonisation. En 1868, la police du Dominion est créée. En 1873, la *North West Mounted Police* (Police à Cheval du Nord-Ouest - PCNO) est instituée pour neutraliser la rébellion des Métis de l'Ouest. En 1898, une expédition norvégienne s'installe sur l'île d'Ellesmere et en revendique la propriété (Jenness, 1964). Le gouvernement canadien organise dès lors plusieurs expéditions regroupant scientifiques (médecins, géologues) et représentants de l'ordre pour faire respecter les lois dans le Grand Nord. En 1903, il établit un poste de police dans l'Arctique de l'Est et deux autres dans l'Arctique de l'Ouest (Jenness, 1964).

¹ Certains justiciers de l'époque croient en effet que les Autochtones sont trop « primitifs » pour comprendre les lois de l'État canadien (Jaccoud, 1995).

L'établissement de ces postes et la mission des agents de police sont évidents : il s'agit de garantir la souveraineté territoriale face aux prétentions étrangères. En 1920, la police du Dominion et la PCNO sont fusionnées, ce qui donne lieu à la création de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). La GRC devient responsable de l'application des lois fédérales dans l'ensemble des provinces et territoires (Jaccoud, 1995).

Au Nunavik, anciennement connu sous le nom de Nouveau-Québec, la prestation des services de police est assurée dès 1922 par la nouvelle patrouille annuelle de la GRC, la Eastern Arctic Patrol. À partir de 1960, la GRC est remplacée par la Sûreté du Québec, dans un contexte où le nationalisme émergeant dans la province incite le gouvernement Lesage à exiger du gouvernement d'Ottawa le transfert administratif de ce territoire nordique, jusque-là négligé. L'histoire se répète : la police provinciale est clairement un levier politique utilisé dans une stratégie de « réappropriation territoriale » et non un service destiné à assurer la sécurité publique dans les communautés inuit (Jaccoud, 1995 et 2014).

Dans le contexte du Nord canadien, les agents de la GRC agissent à titre de juge de paix et sont aussi responsables des registres de l'État civil, du recensement et des cartes d'identité des citoyens inuit (LeBeuf, 2011). La GRC joue également un rôle actif dans les déménagements et la sédentarisation forcés des Inuit. Entre 1950 et 1960, les agents de la GRC abattent des centaines de chiens de traîneaux. Les conséquences néfastes de cette perte se font encore sentir aujourd'hui (Scott et al., 2018, p. 96 et 97). Cet épisode tragique du Nunavik coïncide avec l'envoi forcé des enfants inuit dans les pensionnats autochtones. Encore à ce jour, certains Autochtones se réfèrent à ces événements pour expliquer leur manque de confiance envers les forces de l'ordre (Laneuville, 2017).

Les forces constabulaires autochtones du XIX^e siècle

Dès 1880, la police du Dominion se dote d'un personnel autochtone afin d'assurer le maintien de l'ordre dans les réserves. Ce personnel est intégré pour « contrer l'alcoolisme » dans les réserves, mais aussi pour « 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'inclusion de forces constabulaires autochtones au sein de la police étatique comportait des avantages économiques (les constables autochtones étaient moins rémunérés que leurs homologues non autochtones²), symboliques (ils sont les représentants de l'État dans les régions éloignées) et pratiques (un agent autochtone pouvait mieux infiltrer les groupes criminels dans les réserves). Cette politique d'inclusion des Autochtones dans les services policiers constituera l'une des politiques phare de l'État canadien, et ce, jusqu'au XX^e siècle. Cette stratégie, connue sous le nom *d'indirect-rule* britannique, permet de soutenir la domination en utilisant les ressources indigènes. « En apparence plus souple que le modèle d'imposition pure, le modèle intégré ou indigénisé est un modèle dans lequel le colonisateur préserve des aspects du système de contrôle social indigène, principalement afin d'utiliser son autorité pour soutenir le nouveau modèle de domination » (Havemann, 1988, p. 83, notre traduction).

Pourquoi la police est-elle associée au projet de colonisation ?

L'imposition du système de droit des colonisateurs aux peuples colonisés est une stratégie bien documentée dans tous les États qui ont été constitués par l'appropriation des terres des peuples autochtones à travers le monde (Smandych et Lee, 1995; Fitzpatrick, 1983; Goyette, 1987). En effet, l'expression d'ordres juridiques distincts est vue comme une entrave au projet de construction d'un État-nation (Jaccoud, 1995). Marginaliser, neutraliser voire criminaliser le droit traditionnel autochtone devient alors essentiel, aux yeux des colons, au parachèvement d'un nouvel État. La police, l'un des premiers maillons de la chaîne du

² On retrouve encore actuellement des inégalités salariales entre les policiers autochtones et non autochtones. Pour en savoir

plus, voir la fiche synthèse sur le Financement des services de police autochtones.

système de justice, se voit donc attribuer un rôle central dans l'édification de la souveraineté étatique. La fonction policière de « maintien de l'ordre », dans son rôle classique de régulation de la criminalité, est toujours secondaire dans les premières étapes de l'histoire d'une colonisation.

La police est-elle encore un levier de colonisation ?

Le temps de la conquête coloniale est révolu et les relations entre les Autochtones et l'État canadien sont en cours de reconfiguration : La *Loi constitutionnelle de 1982*, par l'article 35, reconnaît que les Autochtones ont des droits ancestraux et issus de traités (O'Reilly, 1984). La Commission de Vérité et Réconciliation (CVR), mise en place en 2008 par le gouvernement fédéral, a largement documenté les séquelles vécues par les Premiers Peuples du Canada durant la longue histoire des pensionnats autochtones (Commission de Vérité et Réconciliation, 2015). Cette reconnaissance constitutionnelle des droits ainsi que celle des dommages causés par plusieurs siècles de colonisation ont eu des répercussions sur les politiques et les pratiques en matière de sécurité publique et de justice. Des accommodements, c'est-à-dire des aménagements dans l'application du droit pénal, ont été accordés sur la base d'une reconnaissance des spécificités culturelles et celle de la discrimination systémique et historique vécue par les Premières Nations et les Inuit (Jaccoud, 2014). L'adoption d'une Politique sur la police des Premières Nations (PPPN) en 1991 s'inscrit dans cette mouvance et souscrit aux principes du développement de services de police autogérés par les collectivités autochtones et de l'offre de services culturellement appropriés.

Les travaux de recherche ont documenté les nombreuses difficultés que vivent actuellement les peuples autochtones dans leur rapport aux services de police, tant autochtones que non autochtones : opposition entre un modèle de maintien de l'ordre centré sur la répression et un modèle préventif et communautaire; conflits de normes et de valeurs; manque de sensibilisation culturelle des policiers non autochtones; barrières linguistiques; profilage; stéréotypes; discrimination; racisme; abus de pouvoir; inégalité de traitement dans la dotation des

budgets alloués à la sécurité publique des corps policiers autochtones (Conseil des académies canadiennes, 2019). En plus de ces difficultés, force est de constater que dans la sphère de la sécurité publique et celle de la justice pénale, l'autonomie des Autochtones n'est pas complète. La police, tant autochtone que non autochtone, relève d'institutions étatiques qui, même si elles ont assoupli les modalités d'application du droit criminel, n'en restent pas moins des institutions desquelles dépendent les Autochtones. Les corps de police autochtones, à défaut de la reconnaissance de leurs ordres juridiques, doivent appliquer le code criminel canadien. Sans évoquer désormais un levier de colonisation, la police reste néanmoins un puissant vecteur du maintien de la dynamique de dépendance et de domination qui caractérise les relations contemporaines entre les peuples autochtones et le système de justice criminelle. Certains observateurs considèrent d'ailleurs que ces relations sont toujours structurées par les effets de la colonisation. C'est la raison pour laquelle ils réfèrent au concept de néocolonialisme pour qualifier l'état actuel de la justice pénale en contexte autochtone (Cunneen, 2013).

POUR EN SAVOIR PLUS :

- CERP : www.cerp.gouv.qc.ca
- GRC : www.rcmp-grc.gc.ca

RÉFÉRENCES

- Commission de vérité et réconciliation. (2015). *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir. Sommaire du rapport final de la Commission de vérité et de réconciliation du Canada*. Montréal, Québec et Kingston, Ontario : McGill-Queen's University Press.
- Conseil des académies canadiennes. (2019). *Vers la paix, l'harmonie et le bien-être : Les services de police dans les communautés autochtones*. Ottawa, Ontario : Comité d'experts sur les services de police dans les communautés autochtones.
- Cunneen, C. (2013). Colonial Processes, Indigenous Peoples, and Criminal Justice Systems. Dans S. Bucerius et M. Tonry (dir.), *The Oxford*

- Handbook of Ethnicity, Crime and Immigration* (p. 386-407). Oxford, Grande-Bretagne : Oxford University Press.
- Fitzpatrick, P. (1983). Law, Plurality and Underdevelopment. Dans D. Sugarman (dir.), *Legality, Ideology and the State* (p. 159-182). London, Grande-Bretagne : Academic Press.
- Goyette, A. (1987). *L'administration de la justice au Nouveau-Québec inuit : de l'évolution d'une justice imposée* (Mémoire de maîtrise inédit). Université Laval.
- Haveman, P. (1988). The indigenization of social control in Canada. Dans B. W. Morse et G. R. Woodman (dir.), *Indigenous Law and the State*, (p. 71-100). Dordrecht, Pays-Bas : Foris Publication.
- Jaccoud, M. (1995). *Justice blanche au Nunavik*. Montréal, Québec : Méridien.
- 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, Ontario : Ministère du Solliciteur général.
- Jenness, D. (1964). *Eskimo administration, Part II Canada. Technical Paper, No. 14*. Montréal, Québec : Artic Institute of North America.
- LeBeuf, M.-E. (2011). *The role of the Royal Canadian Mounted Police during the Indian residential school system*. Ottawa, Ontario : Royal Canadian Mounted Police. Repéré à http://publications.gc.ca/collections/collectio_n_2011/grc-rcmp/PS64-71-2009-eng.pdf
- Les services policiers en contexte autochtone : Une recension des écrits*, pièce PD-6 (CERP).
- O'Reilly, J. (1984). La Loi Constitutionnelle de 1982. Droit des autochtones. *Les Cahiers de droit*, 25(1), 125-144.
- Report of the Inquiry into Missing or Murdered Nunavimmiut*, pièce P-104 (CERP).
- Rouland, N. (1988). *Anthropologie juridique*. Paris, France : PUF.
- Sawaya, J.-P. (2012). *Au nom de la loi, je vous arrête! Les Amérindiens du Québec et la Dominion Police, 1880-1920*. Québec, Québec : Septentrion.
- 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.
- Témoignages de Martin Scott, Marie-Hannah Angatookalook et Phoebe Atagotaaluk,, notes sténographiques du 16 novembre 2018.