



La Politique sur la police des Premières Nations

Mylène Jaccoud, Isabel Gervais et Myriam Spielvogel

Résumé

Le Canada possède une politique nationale unique en matière de services policiers auprès des Premières Nations et des Inuit: la Politique sur la police des Premières Nations. Cette Politique, adoptée en 1991, soutient le principe du développement de services de police autogérés par les collectivités autochtones et celui de l'offre de services culturellement appropriés. Elle compte à ce jour 27 ans d'existence et touche près de 450 collectivités. Son développement a mis en relief les disparités persistantes entre les services de police autochtones et non-autochtones. Durant les audiences de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec, de nombreux témoignages ont fait état de l'échec de la Politique par rapport à l'atteinte de ses objectifs. La difficulté à recruter des policiers autochtones, le taux élevé de roulement du personnel, l'ampleur des problèmes sociaux dans les communautés, les taux de criminalité élevés couplés au manque de ressources financières restent les principaux obstacles qui entravent les services policiers autochtones du Québec.

Historique – origine

Au Canada, l'administration de la police découle des deux paliers de gouvernement - fédéral et provincial. La *Loi constitutionnelle de 1867* donne l'autorité exclusive des « Indiens et des terres réservées aux Indiens » (art. 91 (24)) au Canada. L'administration de la justice découle d'une compétence provinciale octroyée par l'article 92 (14), qui inclut la gestion des services policiers.

Jusqu'en 1990, plusieurs groupes de travail mènent des études et parviennent à des constats similaires : les Premières Nations n'ont pas accès à des services de même niveau et de même qualité que les autres collectivités; on observe un manque d'activités de prévention; les délais d'intervention sont trop longs; le taux de criminalité y est supérieur à la moyenne canadienne et les agents de police des bandes n'ont pas accès à une formation équivalente à celle de leurs homologues qui travaillent dans d'autres collectivités (Pekuakamiulnuatsh Takuhikan, 2017).

C'est à la suite des recommandations de la *Commission de réforme du droit du Canada* que la Politique sur la police des Premières Nations (ci-

après « la Politique ») est créée en 1991. Cette politique vise à soutenir la mise sur pied et le développement de corps policiers autochtones indépendants dans les collectivités qui le désirent (Aubert et Jaccoud, 2009 ; Jaccoud, 2014). C'est par le biais du *Programme des services de police des Premières Nations* (PSPPN) que la Politique s'actualise; les communautés peuvent négocier des ententes tripartites avec le fédéral et le provincial. L'efficacité du programme repose sur un partage de compétences entre les partenaires (Innu Takuaikan Uashat mak Mani-utenam, 2018; Kiedrowski, 2014).

Objectifs de la Politique

La Politique vise à améliorer la qualité des services policiers, à harmoniser l'application traditionnelle de la loi et à développer la police communautaire afin de répondre aux besoins particuliers des Premières Nations et de pallier les lacunes ciblées dans les services policiers qui leur sont dispensés. Cela doit se faire en soutenant le développement et l'implantation de modèles policiers distinctifs pour les Autochtones (Canada, Solliciteur général du Canada, 1992 ; Conseil des académies canadiennes, 2019; Murphy et Clairmont, 1996).

Les trois objectifs spécifiques de la Politique :

1) *Renforcer la sécurité publique et la sécurité personnelle* : s'assurer que les Premières Nations et les Inuit ont la jouissance de leur droit à la sécurité personnelle et à la sécurité publique. Cela nécessite des services de police adaptés aux besoins particuliers des collectivités;

2) *Augmenter la responsabilité et la responsabilisation* : aider les Premières Nations et les Inuit à se doter d'outils pour devenir autosuffisants et autonomes en établissant des structures de gestion, d'administration et de responsabilisation des services de police fournis dans leurs collectivités;

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

Aux enjeux du maintien de l'ordre et de l'application de la loi, s'ajoutent ceux, essentiels, de la prise en compte des spécificités culturelles autochtones (La Prairie, 1989) et de la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Ce droit est confirmé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (Aubert et Jaccoud, 2012). Le Canada, les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande font tous état d'une surreprésentation des Autochtones dans leur système de justice respectif. Toutefois, seul le Canada a développé une stratégie nationale pour y faire face (Kiedrowski, 2014).

Fonctionnement

Le Programme des services de police des Premières Nations est administré par le ministère du Solliciteur général de 1992 à 2005. En 2005, la *Loi sur le Solliciteur général* est abrogée et l'administration du Programme est transférée au ministère de la Sécurité publique du Canada (*Loi sur le ministère du Solliciteur général* (L.R.C. (1985), ch. S-13)).

La Politique est financée à 100 % par les gouvernements fédéral et provinciaux, le fédéral assumant 52 % des coûts, et le provincial, 48 %. Deux options s'offrent aux communautés pour

l'utilisation de ces fonds : 1) établir des services de police autogérés (SPA) ou 2) signer des ententes communautaires tripartites (ECT) entre les communautés, le provincial et le fédéral (Jaccoud, 2002 ; Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017).

L'entente tripartite est actuellement l'option privilégiée par la plupart des communautés (Aubert et Jaccoud, 2009 ; Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017). Les ententes de financement sont renégociées tous les cinq ans et les accords de services autogérés (SPA) sont négociés de façon indépendante. Les premières communautés à avoir signé des ententes ont généralement obtenu des accords plus favorables que les autres (Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017). Le gel du financement du Programme depuis 2007 nuit à la possibilité de l'étendre à d'autres collectivités (SPC, 2016).

Les ententes tripartites énoncent la mission et les obligations du corps policier, précisent les termes du financement, le partage des coûts et la durée de l'entente. Les renégociations sont fortement critiquées par les communautés, qui ne se sentent pas suffisamment écoutées par les négociateurs gouvernementaux. Les leaders autochtones dénoncent le fait que ce soit l'enveloppe budgétaire qui dicte le contenu des ententes, plutôt que les besoins spécifiques des communautés. À leur sens, il s'agit d'une situation vécue par l'ensemble des communautés ayant signé des ententes tripartites.

Évolution de l'application de la Politique au Canada

- En 2015-2016, 185 ententes de services de police ont été signées ;
- En 2015-2016, la Politique concernait 1 299 postes d'agents de police négociés dans plus de 450 collectivités des Premières Nations et inuit au Canada (Sécurité publique Canada, 2018) ;
- Au 31 mars 2016, 62 % des communautés (280) ont choisi des services contractuels (ECT) et 38 % (170 communautés) des services de police autogérés (SPA) (Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017);
- En 2014, plus d'un tiers des services de police autogérés avaient été démantelés (Lithopoulos, 2016; Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017);

- Les SPA sont généralement des petits services. En moyenne, un service de police compte 22,1 policiers pour 4 509 habitants (2014) ;
- Le dernier service autogéré a été établi en 2002. Depuis 2006, 16 communautés ont fait une demande d'intégration au PSPPN, mais aucune n'a été approuvée, faute de ressources;
- On note une diminution du nombre de policiers autochtones dans les services de police relevant du Programme : en 1996, 89 % des policiers étaient d'origine autochtone, 69 % en 2007 et 26,7 % en 2015 (Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017).

Portrait de la desserte policière en communautés autochtones au Québec

C'est au Québec que l'on retrouve le plus grand nombre d'ententes de type SPA (Conseil des académies canadiennes, 2019).

Quelques données relatives à la desserte policière dans les 55 communautés autochtones (Ministère de la Sécurité publique, 2017, p. 13 à 15):

- 22 corps de police autochtones autogérés (dont deux corps de police régionaux et un desservant deux communautés) desservent 44 communautés;
- La SQ assure la desserte dans 11 communautés autochtones (dont quatre n'ont jamais été desservies par un corps de police autochtone);
- 90% de la population qui réside dans une communauté autochtone est desservie par un corps de police autochtone;
- Nombre total d'effectifs des corps de police autochtones : 368 (dont 333 policiers permanents et 35 constables spéciaux);
- Effectif composé de près de 9% de femmes;
- En 2015, le nombre moyen de policiers dans les corps de police autochtones correspond à 5,60 / 1000 habitants.

Dans une étude menée par Aubert et Jaccoud en 2009, 25 directeurs de police confirment que les défis identifiés ailleurs au pays, à savoir l'ampleur des problèmes sociaux, les taux de criminalité élevés couplés au manque de ressources financières et aux

problèmes de recrutement, sont aussi les principales difficultés qui affectent les services policiers autochtones du Québec (Aubert et Jaccoud, 2012).

Évaluation de la Politique : des défis persistants

La Politique compte maintenant 27 ans d'existence. Son développement a mis en relief certaines failles, dont quelques-unes ont été résolues au fil du temps; d'autres continuent de poser des difficultés et contribuent à maintenir les services policiers autochtones dans une situation de précarité.

1. Recrutement et taux de roulement du personnel : les tensions et l'ostracisme vécus par les policiers autochtones dans leurs communautés ont persisté malgré la mise en œuvre de la Politique. Le double problème du recrutement et du maintien en emploi constitue un obstacle vis-à-vis de la constance du service (Clairmont et Murphy, 2000 ; Murphy et Clairmont, 1996 ; SPC, 2016). Le sous-financement des corps policiers autochtones exacerbe ces difficultés et vient empêcher l'offre d'un salaire concurrentiel aux recrues. On observe toujours un écart important entre le salaire moyen des policiers des Premières Nations et celui des policiers non-autochtones (Greenland et Alam, 2017).

2. Sous-financement : il s'agit d'un problème majeur dans l'ensemble des services de police en milieu autochtone, qui a des répercussions directes sur le recrutement, la formation et la qualité des installations. Le manque de fonds vient paralyser les services de police autochtones et les place en situation de vulnérabilité, voire d'échec. Le financement n'est pas négocié en tenant suffisamment compte des besoins spécifiques des communautés ni de critères de performance (taux d'arrestation, taux d'élucidation des crimes, niveau de sécurité, situation géographique) (Clairmont et Murphy, 2000 ; Commission Royale sur les peuples autochtones, 1996 ; Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017).

3. Modèles de maintien de l'ordre : le modèle policier ne répond pas aux spécificités culturelles des collectivités autochtones et de leurs problématiques particulières. Le concept de services de police culturellement appropriés n'a jamais été clarifié

malgré qu'il s'agisse d'un des objectifs de la Politique. L'écart entre la réalité et les attentes crée des tensions dans les communautés. Certains administrateurs policiers soutiennent même offrir des services moins adaptés depuis l'implantation de la Politique (Clairmont et Murphy, 2000 ; Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017).

4. *Formation* : la formation inadéquate était une lacune ciblée lors de la création de la Politique. Les problèmes d'accès au perfectionnement et à la formation initiale persistent malgré l'existence de la Politique (Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017 ; SPC, 2016).

5. *Contexte spécifique des communautés* : les défis des collectivités autochtones à l'égard des services de police sont différents de ceux posés en milieu urbain. La combinaison du taux élevé de criminalité et de la gravité des problèmes sociaux (toxicomanie, violence, problèmes de santé mentale, etc.) touche l'ensemble des communautés autochtones. Les pressions et les tensions politiques, le manque de soutien des dirigeants et des collectivités, ainsi que l'éloignement et l'isolement de certaines communautés, sont aussi des facteurs de l'instabilité des opérations policières (Clairmont et Murphy, 2000 ; Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017 ; Murphy et Clairmont, 1996 ; Ruddell, Lithopoulos et Jones, 2014 ; SPC, 2016).

6. *Autodétermination* : on observe un écart entre la double intention de départ de la Politique (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 de son fonctionnement. L'autodétermination est limitée par la fragilité de la pérennité des ententes qui sont reconduites tous les trois ans, parfois annuellement. Elle l'est également par l'absence d'une véritable négociation avec les nations autochtones, lesquelles dénoncent le fait de ne pouvoir pleinement définir le contenu des ententes en fonction de leurs besoins et de leurs réalités. Enfin, l'autodétermination est limitée par l'absence de reconnaissance des systèmes juridiques autochtones. Les services de police autochtones restent en effet dépendants des normes

étatiques en matière d'application des lois (application du code criminel canadien) et en matière de formation (Conseil des académies canadiennes, 2019). Sur ce dernier plan, la formation obligatoire des écoles nationales de police ne favorise pas l'adoption de modèles policiers adaptés aux contextes culturels et sociaux des communautés (Clairmont et Murphy, 2000; Jaccoud, 2014; Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017).

POUR EN SAVOIR PLUS :

- CERP : www.cerp.gouv.qc.ca
- Sécurité publique du Canada : www.securitepublique.gc.ca

RÉFÉRENCES

- 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.
- 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.
- Commission royale sur les peuples autochtones du Canada. (1996). *Par-delà les divisions culturelles : un rapport sur les autochtones et la justice pénale au Canada*. Ottawa, Ontario : Groupe Communication Canada.
- Clairmont, D. et Murphy, J. (2000). *Les services de police autoadministrés des Premières Nations : Aperçu des problèmes d'organisation et de gestion*. Ottawa, Ontario : Solliciteur général Canada.
- 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.
- Greenland, J. et Alam, S. (2017). Police resources in Canada, 2016. *Juristat*. 37(1), 3-23. Repéré à <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2017001/article/14777-eng.pdf>
- 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.
- 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.
- Kiedrowski, J. (2014). *Étude comparative des tendances en matière de modèles de police des Indigènes à l'échelle internationale*. Ottawa, Ontario : Sécurité publique Canada.
- 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.
- LaPrairie, C. (1989). La justice pénale chez les Autochtones du Canada. Principes et pratiques. *Anthropologie et Sociétés*, 13(1), 143.
- Lithopoulos, S. (2016). *Lifecycle of First Nation administered police services in Canada* (2015-R030). Ottawa, Ontario : Sécurité Publique du Canada. Repéré à <http://www.deslibris.ca/ID/10061737>
- Loi sur le ministère du Solliciteur général*, L.R.C. (1985), ch. S-13).
- Mémoire d'Innu Taikuaikan Uashat Mak Mani-Utenam. (2018, 24 mai), pièce P-595 (CERP), mémoire M-009.
- Mémoire de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. (2017, 1^{er} novembre), pièce P-222 (CERP), mémoire M-005.
- Murphy, C. et Clairmont, D. (1996). *First Nations Police Officers Survey*. Ottawa, Ontario : Solicitor General Canada.
- Présentation du Ministère de la Sécurité publique*, pièce P-007 (CERP).
- 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.
- Sécurité publique Canada. (2018, 10 janvier). *291,2 millions de dollars seront investis pour la sécurité des collectivités autochtones*. [Communiqué de presse]. Repéré à https://www.canada.ca/fr/securite-publiquecanada/nouvelles/2018/01/291_2_millions_dedollarsserontinvestispourlasecuritedescollectiv.html
- Sécurité publique Canada. (2016). *2014-2015 Evaluation of the First Nations Policing Program*. Repéré à <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/vltn-frst-ntns-plcng-2015/vltn-frst-ntns-plcng-2015-en.pdf>
- Solliciteur général Canada. (1992). *Politique sur la Police des Premières Nations*. Ottawa, Ontario : Solliciteur général Canada.