



## Organisation des services de police en milieu autochtone au Canada et au Québec

Mylène Jaccoud, Isabel Gervais et Myriam Spielvogel

### Résumé

Le Canada possède une politique nationale, la Politique sur la police des Premières Nations, qui administre les services policiers en milieu autochtone depuis 1991. La Politique propose deux modalités d'organisation : les services de police autogérés (SPA) et les ententes communautaires tripartites (ECT). Les ECT sont de loin les ententes les plus nombreuses à l'échelle nationale. Les coûts des services policiers sont répartis entre le gouvernement fédéral (52 %) et les gouvernements provinciaux et territoriaux (48 %). Au Québec, 80 % des communautés autochtones sont desservies par un corps de police autochtone, soit 22 corps de police desservant 44 communautés. Les corps de police autochtones comptent 368 agents, dont 333 permanents et 35 constables spéciaux. Les leaders autochtones déplorent que les services de police autochtones soient davantage des services autogérés que des services pleinement autodéterminés.

### Canada

La Politique sur la police des Premières Nations (ci-après « la Politique »), adoptée en 1991, propose deux types d'organisation spécifiques des services policiers en milieu autochtone : les services de police autogérés (SPA) et les ententes communautaires tripartites (ECT)<sup>1</sup>. Les modalités d'organisation les plus nombreuses sont les ECT : en 2013-2014, 122 ententes de type ECT ont été conclues et 38 de type SPA. Cinq ententes de type SPA ont été signées avec les Inuit et concernent 18 communautés inuit du Québec et du Labrador. Trois ententes quadripartites ont été conclues en intégrant un service de police municipal dans l'organisation de l'entente (SPC, 2016).

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). En 2007, c'est le Québec qui cumulait le plus

d'ententes de type SPA sur son territoire, dépassant l'Ontario, et ce, malgré le fait qu'on y retrouve un plus grand nombre de communautés autochtones. Il s'agit de la forme d'entente qui offre le plus de pouvoir d'autodétermination aux communautés concernées (Aubert et Jaccoud, 2012; Rastin, 2007). En 2016, à l'échelle canadienne, 5,4 % (4 390) de l'effectif total des policiers s'est déclaré d'origine autochtone. Il s'agit d'une augmentation de 4,7 % par rapport à 2011. Cette croissance est due à l'ajout de 45 officiers de direction et de 4 275 sous-officiers (Statistique Canada, 2018).

### Québec

#### *Cadre général*

L'administration de la police en milieu autochtone au Québec s'exerce dans un cadre juridique particulier, lequel compose avec la présence d'un corps policier provincial (la Sûreté du Québec), mais aussi avec la *Loi sur la police*, qui contient des dispositions spécifiques à l'organisation des services policiers en milieu autochtone. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) a assumé les services policiers dans les communautés autochtones et inuites et dans les régions isolées de la province jusque dans les années 1960. Elle a peu à peu été remplacée par la Sûreté du

<sup>1</sup> Pour en savoir plus sur le fonctionnement de la Politique, consulter la fiche synthèse sur la Politique sur la police des Premières Nations.

Québec (SQ). La GRC conserve toutefois le mandat d'appliquer les « 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 » (Québec et Sécurité Publique, 2013). Ainsi, le gouvernement fédéral intervient encore en matière de sécurité publique sur le territoire québécois, en collaborant avec les services provinciaux et municipaux et en finançant en partie les services policiers autochtones en vertu des ententes prévues dans la Politique. Jusqu'en 2009, deux types d'organisations policières autochtones autogérées coexistaient au Québec : les corps de police et les services de police. La différence tenait principalement aux pouvoirs qui leur étaient attribués et à leur niveau de dépendance vis-à-vis de l'État, les corps de police possédant des prérogatives plus importantes que les services. Depuis, ne subsistent que des corps de police autochtones ou des communautés desservies par la Sûreté du Québec.

La *Loi sur la police*, adoptée en 2000, intègre des dispositions concernant la création de corps policiers autochtones. Ces dispositions s'ajoutent à celles de la Politique. Les ententes sont établies entre le gouvernement et la ou les communautés représentées par leur conseil de bande. 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 » (Conseil des Innus de Pessamit, 2018; Kiedrowski, Petrunik et Ruddell, 2016).

#### *Déontologie*

La *Loi sur la police* encadre les normes de déontologie et le processus des plaintes. Le Comité de déontologie policière prévoit l'intégration de personnes autochtones; celles-ci sont nommées en vertu de l'article 199 pour une durée de cinq ans, à temps partiel, lorsqu'une plainte vise un policier autochtone (Éditeur officiel du Québec, 2001). En matière de déontologie, le Québec s'est doté d'un Bureau d'enquêtes indépendantes (BEI) en 2013. Le BEI a débuté ses activités en juin 2016 et 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. Des 111 enquêtes prises en charge par le BEI, 15,31 % concernaient au moins un corps de police autochtone (Québec, 2018b).

#### *Présence policière dans les communautés autochtones*

Les forces policières québécoises comptent environ 15 000 agents répartis à parts presque égales entre le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM), la Sûreté du Québec, et les grands services municipaux. On estime que 80 % des communautés autochtones sont desservies par un corps de police autochtone. Actuellement, 22 corps de police autochtones<sup>2</sup> assument la sécurité publique dans 44 communautés. Les communautés restantes sont desservies par la SQ. Celle-ci assure la desserte dans 7 communautés qui ont déjà eu un corps de police autochtone dans le passé mais dont l'entente a été dissoute<sup>3</sup>. Les quatre autres communautés desservies par la SQ n'ont jamais eu leur propre corps de police<sup>4</sup> (Ministère de la Sécurité publique, 2017, p. 13 à 15).

#### *Les effectifs policiers*

Selon les chiffres de la Sécurité publique déposés à la CERP, les corps de police autochtones comptent 368 agents, dont 333 permanents et 35 constables spéciaux. Les effectifs sont composés de 9% de femmes. Environ les deux tiers occupent un poste dédié à la patrouille et à la surveillance du territoire, les autres sont enquêteurs ou officiers. Près de 42 % des agents ont moins de 6 ans d'expérience (Ministère de la Sécurité publique, 2017, p. 13 à 15). En 2015, le ratio entre le nombre de policiers dans les corps de police autochtones et la population était de 5,6 policiers pour 1000 habitants. Ce ratio était de 1,82 policiers pour 1000 habitants pour les corps policiers non autochtones (Ministère de la Sécurité publique, 2017, p. 13 à 15).

#### *Les agents de liaison de la SQ*

Le rôle des agents de liaison est de développer une compétence particulière avec la nation qu'ils

<sup>2</sup> Incluant le Corps de police régional Kativik, le Service de police Eeyou Eenuu et le corps de police des Abénakis.

<sup>3</sup> Kanesatake, Unamen Shipu, Barrière Lake, Matimekush-Lac John, Ekuanitshit, Nutashquan et Long Point (Winneway).

<sup>4</sup> Malécites de Viger, Gespeg, Wolf Lake et Kitcisakik

desservent afin de sensibiliser et outiller les policiers sur le terrain. Ils ont aussi un rôle de promotion du travail policier dans les communautés autochtones afin d'améliorer les relations avec la population. La SQ compte 10 agents de liaison répartis par nation sur le territoire. Un seul est autochtone (Marchand, 2018, p. 131-132). Depuis 2016, les agents de liaison relèvent directement du Bureau des affaires autochtones et de liaison autochtone.

#### *L'organisation des services policiers au Nunavik*

Au Nunavik, les services policiers sont assurés par le Corps de police régional Kativik (CPRK). La création du CPRK découle des ententes de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (1975), plus particulièrement du chapitre 21 (Jaccoud, 1995). Le quartier général du CPRK est situé à Kuujjuak. Il dessert les 14 municipalités inuit du Québec. À l'exception de Kuujjuarapik, Inukjuak, Salluit, Puvirnituk et Kuujjuaq, qui comptent respectivement 4, 5, 7, 7 et 10 policiers, chaque service compte trois policiers. La grande majorité des policiers sont non inuit (Morin, Larose et Martin, 2018, p. 144; Corps de police régional Kativik, p. 16). Il s'agit du seul corps de police autochtone qui fonctionne avec une minorité d'employés autochtones.

#### *Enjeux et défis organisationnels*

Deux positions s'affrontent concernant la situation des services de police en milieu autochtone. D'un côté, les Premières Nations constatent qu'il y a eu peu d'évolution depuis l'adoption de la Politique. Elles soutiennent que plusieurs enjeux et défis persistent sur le plan de l'organisation policière en contexte autochtone. De l'autre, le ministère de la Sécurité publique du Québec soutient que des changements mesurables ont été fait au cours des 15 dernières années, surtout en ce qui concerne la professionnalisation, les infrastructures et les équipements.

Actuellement, les corps policiers autochtones sont des services autogérés : ils reçoivent un budget (insuffisant) qu'ils administrent. Les leaders autochtones revendiquent la mise en place de corps de police autochtones davantage fondés sur le principe de l'autodétermination. L'autodétermination implique que les communautés autochtones puissent négocier les ententes de financement en fonction de leurs

besoins, déterminer le modèle de maintien de l'ordre le plus adapté à leurs réalités sociales et culturelles, et participer pleinement au contenu et à l'offre de formation des policiers qui travaillent dans les communautés autochtones.

#### **POUR EN SAVOIR PLUS :**

- CERP : [www.cerp.gouv.qc.ca](http://www.cerp.gouv.qc.ca)
- Sûreté du Québec : [www.sq.gouv.qc.ca](http://www.sq.gouv.qc.ca)
- KRPF : [www.krpf.ca](http://www.krpf.ca)
- Conseil des Innus de Pessamit : [www.pessamit.ca](http://www.pessamit.ca)

#### **RÉFÉRENCES**

- 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.
- Conseil des Innus de Pessamit. (2018). Conseil des Innus de Pessamit. Repéré à <http://www.pessamit.ca/>
- Corps de police régional Kativik (s.d.). *Présentation du Corps de police régional Kativik*. Document déposé à la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès, pièce P-1139 (CERP).
- Éditeur officiel du Québec. (2001). *Loi sur la police. Sécurité publique du Québec*. Repéré à <https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/lois-et-reglements/loi-sur-la-police.html>
- 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>
- Jaccoud, M. (1995). *Justice blanche au Nunavik*. Montréal : Éditions Le Méridien.
- Jaccoud, M. et Spielvogel, M. (2018). *Les services policiers en contexte autochtone : Une recension des écrits*. Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès, pièce PD-6 (CERP).
- 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)
- Lithopoulos, S. et Ruddel, R. (2013). Aboriginal policing in Rural Canada: Establishing a Research Agenda. *International Journal of Rural Criminology*, 2(1), 101-125.
- Marchand, P. (2018). Témoignage présenté devant la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès CERP, notes sténographiques du 18 octobre.
- Ministère de la Sécurité publique (2017). *Présentation du Ministère de la Sécurité publique*. Document déposé à la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès, pièce P-007 (CERP).
- Morin, J.-F., Larose, J.-P. et Martin, M. (2018). Témoignage présenté devant la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès CERP, notes sténographiques du 22 novembre.
- Québec, Gouvernement du. (2018a). Bureau des enquêtes indépendantes. *Bureau des enquêtes indépendantes*. Repéré 17 décembre 2018, à <https://www.bei.gouv.qc.ca/>
- Québec, Gouvernement du. (2018b). Statistiques - Bureau des enquêtes indépendantes. *Bureau des enquêtes indépendantes*. Repéré 17 décembre 2018, à <https://www.bei.gouv.qc.ca/enquetes/statistiques.html>
- Québec, Gouvernement du, et Ministère de la Sécurité publique. (2013). La desserte policière municipale, provinciale et autochtone au Québec – Profil organisationnel 2013, 36.
- Rastin, C. (2007). Aperçu des politiques et des programmes – 2007. *Police des Autochtones*, 2-9.
- SPC, Sécurité publique du Canada (2016). *Évaluation du programme de police des Premières Nations, 2014-2015*. Ottawa : Gouvernement du Canada. Repéré à <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/vltn-frst-ntns-plcng-2015/indexfr.aspx>
- Statistique Canada (2018). *Ressources policières au Canada, 2017*. Centre canadien de la statistique. Juristat, Ottawa.