

Document de position de l'APN : Sécurité communautaire et services de police des Premières Nations

Préparé pour la Réunion des Premières Nations et des premiers ministres (RPNPM)
à l'intention des Chefs des Premières Nations

En bref

Les Premières Nations demandent aux premiers ministres de prendre trois engagements politiques immédiats pour remédier aux inégalités persistantes dans les services de police et la sécurité communautaire. Ces deux sujets ne relèvent pas uniquement des programmes fédéraux. Ils nécessitent une action coordonnée entre les Premières Nations et les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en s'appuyant sur des responsabilités, une reddition de compte et un financement durable, équitable et adapté aux besoins clairement définis.

1. Instaurer une participation permanente des Premières Nations aux tables rondes fédérales-provinciales-territoriales (FPT) pertinentes sur la sécurité publique et la justice.
2. Lancer un processus Premières Nations–FPT pour relever les défis structurels plus importants touchant les services de police et la sécurité communautaire des Premières Nations, notamment en faisant respecter la compétence des Premières Nations en matière de services de police, de sécurité communautaire et de justice et en garantissant l'application de toutes les lois des Premières Nations.
3. Élaborer, dans un délai de 12 mois, un cadre global pour les services de police des Premières Nations, assorti de recommandations de réforme à long terme de la gouvernance, du financement, de la reddition de comptes et de la prestation de services dirigés par les Premières Nations.

1. Déclaration de position

La Réunion des Premières Nations et des premiers ministres (RPNPM) est une occasion importante d'examiner les obstacles structurels qui contribuent à la fragmentation des services, à l'existence de différends en matière de compétence, à l'inadéquation du financement et aux inégalités persistantes dans les domaines de la sécurité communautaire et des services de police des Premières Nations. L'instauration de systèmes de services de police et de sécurité communautaire dirigés par les

Premières Nations, dotés de ressources suffisantes et ancrés dans la culture des Premières Nations, est essentielle à la sécurité publique, à la réconciliation, à l'autodétermination et à l'exercice de la compétence des Premières Nations.

Le soutien insuffisant apporté aux services de police des Premières Nations continue d'avoir des répercussions concrètes et immédiates parmi les Premières Nations. Les retards dans les interventions d'urgence, l'insécurité des installations, les crises évitables et la protection insuffisante des membres des communautés ont entraîné des blessures et des pertes humaines parmi les Premières Nations.

Les répercussions vont au-delà des services de police et de la sécurité communautaire. Ces insuffisances peuvent nuire à la santé, au mieux-être, au développement économique, au système judiciaire et au bien-être général des communautés des Premières Nations. Pour y remédier, il faudrait adopter une approche coordonnée qui considère la sécurité communautaire comme une question qui va au-delà des services de police et qui privilégie des approches de prévention, de mieux-être et de justice dirigées par les Premières Nations. Pour de nombreuses Premières Nations, la sécurité communautaire repose sur leurs lois, leurs traditions juridiques et leur conception de la reddition de comptes, de la guérison et de la responsabilité sociale, qui peuvent être englobées dans des pratiques réparatrices et des approches de services de police communautaires.

L'APN ne cesse de réclamer un changement transformateur en matière de sécurité communautaire, de services de police et de justice au sein des Premières Nations. La réforme doit aller au-delà du modèle actuel des programmes discrétionnaires et établir un cadre fondé sur les droits qui reconnaisse la compétence des Premières Nations, favorise une gouvernance dirigée par les Premières Nations et garantisse un financement durable et équitable. Pour cela, il faudrait une action coordonnée entre les Premières Nations et les gouvernements FTP, plutôt qu'une approche exclusivement fédérale.

La question ne se limite pas à la seule question d'un financement discrétionnaire. Les structures, les modèles de gouvernance et les accords de compétence au moyen desquels les services de police sont conçus, fournis et tenus de rendre des comptes n'ont pas été établis à l'origine en tenant compte de la compétence, des lois, des systèmes de gouvernance ou des priorités communautaires des Premières Nations. En conséquence, de nombreuses communautés des Premières Nations demeurent dépendantes des services de police traditionnels, qui ne reflètent pas nécessairement les lois, les cultures, les langues, les systèmes de gouvernance ou les priorités communautaires des Premières Nations.

Les modalités actuelles de financement et de prestation de services fédérales et provinciales ou territoriales laissent les Premières Nations prises entre deux feux lorsqu'elles cherchent à obtenir des services de police et un financement adéquats.

Dans le cadre de l'actuel Programme de services de police des Premières Nations et des Inuits (PSPPI), les contributions fédérales et provinciales/territoriales sont discrétionnaires et les lacunes existant dans l'investissement et l'administration entraînent parfois une sous-utilisation des fonds et une incertitude quant à la responsabilité du coût admissible des services de police. Par conséquent, il est nécessaire de clarifier les responsabilités, la reddition de comptes et les modalités de financement des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

Il convient notamment de noter que la législation sur le service essentiel et la reconnaissance de la compétence des Premières Nations sont des priorités distinctes et néanmoins complémentaires. Le statut de service essentiel revêt un caractère d'urgence immédiate et doit établir un niveau plancher stable et équitable en matière de financement et de service, sans pour autant limiter ni remplacer la reconnaissance de la compétence, de l'autodétermination et de l'autorité des Premières Nations en matière de services de police et de sécurité publique, qui constituent un élément essentiel de la réconciliation.

L'APN continue de travailler en étroite collaboration avec le Groupe de travail sur les services de police des Premières Nations pour s'assurer que l'expérience et les priorités des personnes qui travaillent vraiment au sein des services de police des Premières Nations éclairent ces travaux. Une mobilisation renforcée auprès des agents de police des Premières Nations à la retraite, dont les connaissances opérationnelles et l'expérience approfondies apporterait un éclairage précieux sur les services de police des Premières Nations et la sécurité communautaire et ferait grandement avancer les travaux.

2. Problème structurel et fondement des droits

Les Premières Nations sont des détentrices de droits dotées de droits inhérents, issus des traités, constitutionnels et de la personne, qui doivent être pris en compte dans la gouvernance, la planification, la prestation et le financement des services de police et de la sécurité publique. Les systèmes de services de police fédéraux, provinciaux et territoriaux ont une incidence directe sur la sécurité, le bien-être et les conclusions juridiques des communautés des Premières Nations. Cependant, les Premières Nations sont trop souvent exclues des décisions au sujet des priorités, des ressources et de la reddition de comptes. En conséquence, de nombreuses communautés continuent de dépendre de services de police sur lesquels elles n'exercent qu'une autorité ou un contrôle limité.

Les services de police, la sécurité publique et la justice des Premières Nations sont intrinsèquement liés aux droits inhérents, issus des traités et constitutionnels des Premières Nations, y compris les droits affirmés et protégés en vertu de l'article 35 de la

Loi constitutionnelle de 1982. Ainsi, une approche fondée sur les droits doit aller au-delà de la simple modernisation des programmes de services de police ou des modèles de prestation de services existants.

La jurisprudence récente fournit des orientations utiles à cet égard. Dans le *Renvoi relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis* (2024 CSC 5), la Cour suprême du Canada a confirmé un cadre législatif qui reconnaît et fait entrer en vigueur l'exercice de la compétence des Premières Nations dans le cadre d'ententes fédérales de coopération. Cette affaire portait sur les services à l'enfance et à la famille, mais elle confirme qu'il existe des mécanismes constitutionnellement valables pour mettre en œuvre la compétence des Premières Nations dans des domaines de responsabilité commune. Ce précédent pourrait contribuer à l'élaboration de cadres de services de police, de sécurité communautaire et de justice dirigés par les Premières Nations.

Toute législation fédérale sur les services de police des Premières Nations doit s'appuyer sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, notamment les articles 7, 19, 23 et 34. Ces dispositions affirment les droits liés à la sécurité et à la protection, à une consultation et coopération significatives, à la mise en place et administration d'institutions, de programmes et de services et au renforcement et maintien de systèmes juridiques, de coutumes et de structures de gouvernance distincts. La reconnaissance de la compétence des Premières Nations dans les services de police et la sécurité communautaire devrait également favoriser l'application des lois, des traditions juridiques et des pratiques réparatrices des Premières Nations, telles qu'elles ont été définies par les Premières Nations. Cela comprend des approches communautaires qui mettent l'accent sur la reddition de comptes, la réparation des préjudices, la prévention et le bien-être communautaire, parallèlement aux objectifs de sécurité publique.

Les services de police des Premières Nations constituent un enjeu fédéral, provincial et territorial, car les communautés des Premières Nations entretiennent des relations avec les services de police de plusieurs provinces et territoires et parce que les modalités actuelles de financement, de gouvernance et de prestation de services relèvent de la responsabilité de différents niveaux de gouvernement. La RPNPM est l'occasion de combler collectivement ces lacunes et d'établir un cadre plus clair dans lequel les Premières Nations sont des détentrices de droits et des décideuses.

Gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral doit travailler avec les Premières Nations à l'élaboration conjointe d'une législation qui considère les services de police des Premières Nations

comme un service essentiel et établir un cadre qui soutient la compétence, la gouvernance, la reddition de compte et le financement durable des Premières Nations. L'action fédérale devrait également garantir que les responsabilités du Canada envers les Premières Nations ne sont pas transférables aux provinces ou aux territoires par l'apport de modifications aux modalités des services de police.

Gouvernements provinciaux et territoriaux

Les gouvernements provinciaux et territoriaux jouent un rôle essentiel lorsque les services de police sont assurés dans le cadre d'ententes provinciales, territoriales et municipales ou par la GRC et lorsqu'ils participent à des ententes tripartites sur les services de police et le financement du PSPPNI. Ils doivent collaborer avec les Premières Nations au comblement des lacunes en matière de services, garantir des services de police adaptés à la culture et responsables, contribuer de manière appropriée à des mécanismes de financement durables et établir une reddition de comptes claire pour les services de police opérant sur leur territoire.

Responsabilités FPT partagées

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux doivent travailler avec les Premières Nations pour combler les lacunes en matière de compétence et de financement, plutôt que de laisser les Premières Nations se débrouiller seules face à des responsabilités gouvernementales qui se chevauchent. L'objectif devrait être la mise en place d'un cadre coordonné qui indique clairement l'entité responsable de la législation, du financement, de la prestation des services, de la supervision et de la reddition de comptes, tout en aidant les Premières Nations à exercer une plus grande compétence sur les services de police, la sécurité communautaire et la justice.

Le modèle actuel de financement du PSPPNI, y compris les contributions fédérales, provinciales et territoriales, ne répond pas adéquatement aux besoins des communautés. L'entente actuelle peut être source d'incertitude et de lacunes lorsque les gouvernements ne s'entendent pas sur la répartition des coûts et des services. Toute approche réformée devrait être transparente, fondée sur les besoins et durable et englober des responsabilités gouvernementales clairement définies ainsi que des mécanismes pour éviter les lacunes en matière de services ou de financement.

3. Considérations stratégiques

Les Premières Nations des régions éloignées et nordiques font face à des défis particuliers et plus importants qui résultent de l'incohérence des programmes, d'un financement à court terme, de capacités locales limitées, du coût élevé de la prestation de services et de lacunes liées aux conditions géographiques et aux infrastructures.

Ces Premières Nations éloignées doivent souvent composer avec des systèmes qui se chevauchent – fédéraux, provinciaux ou territoriaux, municipaux, Premières Nations, services de police – et des mandats, des règles d'admissibilité et des mécanismes de reddition de comptes dissonants, ce qui laisse les familles et les fournisseurs de services dans l'incertitude quant à la répartition des responsabilités et fait glisser les besoins urgents entre les mailles du filet des différentes administrations. Il n'existe pas de solution unique et les interventions doivent refléter la culture et l'histoire des Premières Nations concernées. Par exemple, certaines Premières Nations réclament une coordination et une reddition de compte plus claires, notamment un rôle plus fort et plus proactif de la GRC. Dans ce schéma, la GRC serait le service de police de l'administration en question qui travaillerait en collaboration avec les Premières Nations pour lutter contre le recrutement des jeunes par les gangs et les activités liées à la drogue. Il s'agirait d'un partenariat avec les dirigeants des Premières Nations dans le cadre d'initiatives communautaires préventives, culturelles, de mieux-être, de soutien aux jeunes et de justice réparatrice. Dans de nombreuses communautés, ces efforts peuvent inclure des approches de services de police communautaires qui visent à améliorer les relations avec les citoyens, à permettre une intervention précoce et à consolider les responsabilités communautaires fondées sur les lois et traditions locales. D'autres Premières Nations continuent de demander un contrôle local des services de police et la création de nouveaux services de police autonomes des Premières Nations.

Pour que les relations entre les Premières Nations et les gouvernements FPT changent drastiquement, les Premières Nations doivent participer aux discussions en tant que détentrices de droits et décideuses. Un engagement et un mandat politiques sont essentiels pour soutenir un processus Premières Nations-FPT qui vise à examiner les possibilités de faire progresser la reconnaissance et la mise en œuvre de la compétence des Premières Nations, la reconnaissance des services de police des Premières Nations en tant que service essentiel, un financement durable, équitable et adapté aux besoins, des mécanismes de gouvernance et de reddition de comptes et des approches de sécurité et de mieux-être communautaires dirigées par les Premières Nations, y compris des services de police communautaires, des activités de prévention et des pratiques réparatrices, lorsque les Premières Nations considèrent ces éléments comme des éléments conformes à leurs lois, traditions juridiques et systèmes de gouvernance.

4. Recommandations stratégiques en matière de politiques

Pour remédier aux inégalités persistantes, il faudrait lancer une réforme structurelle plutôt que d'apporter des améliorations progressives aux programmes. Les participants à la RPNPM devraient s'attacher à obtenir un accord politique sur les recommandations ci-dessous pour faire progresser des services de police et une sécurité communautaire dirigés par les Premières Nations.

1. **Participation des Premières Nations aux prises de décisions FPT** : Instaurer une participation permanente des Premières Nations aux tables rondes FPT pertinentes sur la sécurité publique, les services de police et la justice pour s'assurer que les Premières Nations sont impliquées, en tant que détentrices de droits et décideuses, dans les questions concernant leurs communautés.
2. **Un processus Premières Nations–FPT sur les services de police et la sécurité communautaire** : Lancer un processus particulier Premières Nations–FPT pour examiner les défis structurels plus importants qui concernent les services de police et la sécurité communautaire des Premières Nations, plus particulièrement la compétence, la gouvernance, la législation, le financement, la prestation de services, la reddition de comptes et la supervision.
3. **S'engager à élaborer, dans un délai de 12 mois, un cadre global pour les services de police des Premières Nations, assorti de recommandations axées sur la compétence, la législation, le financement, la prestation de services et la reddition de comptes** : Élaborer un cadre global pour les services de police et la sécurité communautaire des Premières Nations, conjointement avec les gouvernements et comprenant des recommandations pour lancer des réformes à long terme de la gouvernance, du financement, de la reddition de comptes et de la prestation des services. Reconnaître et faire respecter la compétence des Premières Nations en matière de services de police, de sécurité communautaire et de justice, y compris le respect des lois, des traditions juridiques et des systèmes de gouvernance des Premières Nations. L'autodétermination doit être un principe fondamental de toutes les réformes. Le cadre doit donner aux Premières Nations le pouvoir d'élaborer des approches de sécurité définies par les communautés, notamment les services de police communautaires, des activités de prévention et des pratiques réparatrices, qui s'inscrivent dans les lois, les traditions juridiques et les priorités communautaires des Premières Nations. L'application des lois des Premières Nations devrait être obtenue immédiatement par la réforme des programmes et maintenue par des réformes structurelles à plus long terme, telles que des mesures législatives.

5. Conclusion

Le RPNPM est l'occasion de remédier aux inégalités de longue date en matière de services de police et de sécurité communautaire par l'intermédiaire d'une réforme structurelle. La reconnaissance des services de police des Premières Nations en tant que service essentiel doit s'accompagner de la reconnaissance de la compétence des Premières Nations, d'une gouvernance dirigée par les Premières Nations, d'un financement durable et adapté aux besoins et d'approches de sécurité définies par les communautés, comprenant des modèles de services de police et des pratiques

réparatrices fondés sur les lois, les traditions juridiques et les priorités communautaires des Premières Nations.

Les Premières Nations devraient demander aux premiers ministres de s'engager à mettre en place un processus coordonné Premières Nations–FPT pour combler les lacunes existant dans les différentes administrations, le financement, la gouvernance et la reddition de comptes et élaborer conjointement un cadre législatif et stratégique pour mettre en place des services de police et une sécurité communautaire fiables, ancrés dans la culture et dirigés par les Premières Nations.