CHAPITRE 10

# PRESTATION DE SERVICES POLICIERS AUX PREMIÈRES NATIONS

Les uns après les autres, les chercheurs, parties, témoins et participants qui ont pris part à nos consultations m'ont indiqué que les services de police des Premières nations pourraient aider à améliorer les relations entre les peuples autochtones et la police et à réduire le risque de violence.

Les services de police des Premières nations appuient souvent la Police provinciale de l'Ontario lors des occupations et manifestations sur le territoire relevant de la Police provinciale de l'Ontario. Les services de police des Premières nations sont aussi souvent appelés à prendre en charge le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations dans leurs propres collectivités. Les services de police des Premières nations jouent également un rôle important dans la prévention des occupations et manifestations, en désamorçant les tensions avant qu'elles ne mènent à une manifestation. Ces responsabilités augmenteront probablement et ce, pour deux raisons. Premièrement, la Police provinciale de l'Ontario ne fournira probablement plus directement des services policiers aux collectivités des Premières nations. Deuxièmement, le nord de l'Ontario sera probablement le site d'autres occupations et manifestations autochtones à l'avenir et le maintien de l'ordre dans la plus grande partie du nord de l'Ontario est assuré par les services de police des Premières nations. Par conséquent, la sécurité et l'efficacité des services de police des Premières nations sont des éléments très importants dont je dois tenir compte dans mon mandat de la partie 2, lequel consiste à présenter des recommandations visant à prévenir la violence lors des occupations et manifestations autochtones.

La prestation de services policiers aux Premières nations a fait l'objet d'une longue discussion lors du forum de la Police provinciale de l'Ontario intitulé « Building Relationships », qui a eu lieu en janvier 2006, et lors de l'Assemblée spéciale des Chiefs of Ontario dans le cadre de l'enquête, en mars 2006. Elle a aussi fait l'objet d'un examen dans plusieurs présentations à l'enquête, plus particulièrement dans la présentation des services de police de la nation nishnawbe-aski (SPNNA).

Les commissions et enquêtes dans l'ensemble du pays ont fait renvoi aux avantages éventuels de la prestation de services policiers aux Premières nations. Elles ont encouragé à maintes reprises l'élaboration de services de police autonomes et adaptés à la culture pour les Premières nations. La Commission royale sur les peuples autochtones en est un exemple :

> Dans des rapports de recherche et lors d'enquêtes judiciaires aux échelons provincial et fédéral, les peuples autochtones ont exprimé le désir de participer tant au développement qu'à l'exploitation des institutions et services de maintien de l'ordre lors de conférences. Ce désir repose sur la croyance des peuples autochtones selon laquelle les solutions durables aux programmes de maintien de l'ordre sont fondées sur les gens et les collectivités elles-mêmes. Bien entendu, l'autonomie gouvernementale autochtone offre aux collectivités la plus grande possibilité de participation au maintien de l'ordre. Il en est ainsi non seulement parce qu'elle est la voie la plus prometteuse (mais pas la seule) pour modifier les accords existants, mais aussi parce qu'elle promet une fondation cohérente et complète pour la structure gouvernementale communautaire, le processus décisionnel et la compétence législative, lesquels sont tous des conditions préalables au développement, à la mise en œuvre et à l'exploitation de corps de police autochtones réellement autonomes[1].

Malgré le soutien continu des enquêtes, des rapports et des services de police traditionnels, les défenseurs de la police des Premières nations se plaignent souvent du financement et du statut juridique « de deuxième ordre » qui lui sont accordés. Ils soutiennent que les forces des Premières nations sont « vouées à l'échec » en raison de l'absence de financement et de leurs mandats restreints. Ils font valoir que les services de police des Premières nations devraient être financés et soutenus comme s'il s'agissait de remplacements et non d'améliorations des services de police traditionnels sur leurs territoires. À ce sujet, la Commission d'enquête s'est fait dire à maintes reprises que les services de police des Premières nations continuent à faire face à des défis :

- Leurs services font l'objet d'une demande importante.
- En règle générale, il s'agit de petites organisations qui n'ont pas le financement nécessaire pour fournir les services auxquels les collectivités des Premières nations s'attendent de leur part.
- Souvent, ils n'offrent pas de services spécialisés.
- Ils sont souvent responsables du maintien de l'ordre sur d'énormes territoires géographiques.
- Ils ne bénéficient même pas de la sécurité juridique ou financière d'un petit service de police traditionnel.

Le document de recherche de l'enquête sur la prestation de services policiers

aux Premières nations, rédigé par le professeur Don Clairmont, a examiné de façon détaillée l'historique, les services, les restrictions et le potentiel des services de police des Premières nations dans l'ensemble du Canada[2]. Les recherches du professeur Clairmont ont établi le profil de neuf services de police autogérés au Canada, dont cinq en Ontario[3].

Les services de police des Premières nations en Ontario sont à la fois utiles et productifs. Ils contribuent de façon importante à la sécurité publique, favorisent la prestation de services policiers adaptés à la culture et aident à bâtir des relations de respect entre la police et les peuples autochtones dans l'ensemble de la province. Il s'agit de savoir comment les appuyer et les maintenir de manière à ce qu'ils soient encore plus efficaces à l'avenir.

À mon avis, il est nécessaire que les gouvernements provincial, fédéral et des Premières nations s'engagent conjointement à renouveler les services de police des Premières nations en Ontario. Ensemble, ils doivent consolider les gains obtenus jusqu'à présent et faire en sorte que les services de police des Premières nations bénéficient d'un fondement financier, opérationnel et juridique beaucoup plus solide. Sinon, les services de police des Premières nations demeureront des programmes ou des expériences et ne seront pas des services de police au plein sens du terme. Cela serait malheureux. Je suis d'avis que des réformes sont nécessaires pour permettre aux services de police des Premières nations de réaliser leur potentiel considérable en tant que services de police et de maintien de la paix pour leurs collectivités.

Dans le présent chapitre, mes recommandations visent à aider les services de police des Premières nations à développer et offrir aux collectivités des Premières nations des services policiers d'une qualité identique à celle des services policiers que la plupart des Ontariens et Ontariennes tiennent pour acquis ou qui peuvent même être disponibles dans les collectivités avoisinant les Premières nations dont les services policiers sont assurés par la Police provinciale de l'Ontario. Mes recommandations visent à protéger la sécurité communautaire, garantir la prestation de services policiers viables et professionnels, favoriser des services policiers et un maintien de la paix adaptés à la culture et promouvoir et protéger l'ordre public dans les collectivités vulnérables. Pourtant, à un certain niveau, il est tout simplement question d'égalité et d'équité. Rien ne justifie que les résidants des Premières nations en Ontario aient des services policiers de moindre qualité que ceux dont bénéficient les Ontariens et Ontariennes non autochtones.

Le présent chapitre mettra surtout l'accent sur les services de police autogérés des Premières nations, puisqu'ils sont devenus le modèle dominant en Ontario. À quelques exceptions près, il est prévu qu'il s'agira de la principale forme de prestation de services policiers aux Premières nations à l'avenir.

## 10.1 Pourquoi les Premières nations veulent avoir leurs propres services de police

Le grand chef Stan Loutit, du conseil tribal de Mushkegowuk, a indiqué à la Commission d'enquête que l'incitation à bâtir un système judiciaire tire ses racines de l'esprit national :

> Nous voulons développer nos propres formes de justice […] La justice est un élément clé de la construction d'une nation. Je suis d'avis que les initiatives dont nous avons entendu parler aujourd'hui devraient être soutenues parce qu'elles viennent du peuple […] et si une chose vient du peuple, nous la prenons en charge, nous avons une sensation de fierté, nous sentons qu'elle nous appartient[4].

Le grand chef adjoint Simon Fobister, de la Première nation de Grassy Narrows, a expliqué davantage pourquoi les Premières nations veulent contrôler leurs propres services policiers :

> Après des années à recevoir les plaintes des agents des Premières nations visés par l'Entente tripartite sur la prestation de services policiers aux Premières Nations de l'Ontario et les plaintes de nos gens dans les collectivités pour absence d'intervention et service irrespectueux, ainsi que trop de plaintes concernant l'usage de la force excessive par des policiers de la Police provinciale de l'Ontario, les Premières nations du traité nº 3 ont demandé leur propre service de police […] Nous souhaitons que nos propres services de police soient en mesure d'appliquer nos propres lois. Nous reconnaissons qu'il y a eu une nette réduction du harcèlement par la police et de l'usage de la force excessive au cours du processus d'arrestation auquel a participé la police des Premières nations[5].

Plusieurs présentations à l'enquête et de nombreux conférenciers lors des forums et consultations tenus dans le cadre de l'enquête ont repris ce point de vue, notamment les Chiefs of Ontario :

> Il faut une plus grande reconnaissance, un plus grand soutien et plus de ressources financières de la part de l'Ontario et du Canada pour les services de police dirigés par les Premières nations en Ontario et pour l'administration des systèmes judiciaires fondée sur les Premières nations. Il faut une plus grande reconnaissance du droit des Premières nations et un soutien des processus d'exécution, ainsi qu'un engagement

> vis-à-vis des ententes réciproques visant la mise en œuvre des systèmes judiciaires fondés sur les Premières nations.

Les services de police des Premières nations sont des institutions uniques. Il ne s'agit pas simplement de solutions de rechange aux services de police traditionnels. En effet, il s'est dégagé des enquêtes et rapports antérieurs un consensus selon lequel la prestation de services policiers traditionnels et l'application ordinaire de la loi sont généralement étrangères à la culture des peuples autochtones. Il en est ainsi parce que les Premières nations ont traditionnellement eu leurs propres systèmes juridiques, lesquels sont très différents de la justice traditionnelle et de la prestation de services policiers traditionnels. Par exemple, les services de police de la nation nishnawbe-aski ont expliqué que, dans plusieurs langues des Premières nations, le mot employé pour désigner la « police » signifie « celui qui tient l'arme, celui qui tient l'arme au-dessus de vous », « celui qui vous enferme ou celui qui vous lie » et « celui qui vous appréhende ou celui qui vous emmène »[6].

En effet, comme l'ont expliqué les SPNNA, plusieurs dirigeants des Premières nations croient que les services de police des Premières nations devaient constituer une transition entre les services de police ordinaires et un service de maintien de la paix conçu pour les Premières nations :

> Les Premières nations observaient certaines normes communautaires que les membres étaient censés respecter. Ces attentes étaient fondées sur le respect de la primauté du droit ou des traditions et coutumes. Lorsqu'une intervention directe était nécessaire, les collectivités des Premières nations conféraient à certaines personnes la responsabilité d'agir à titre de gardiens de la paix ou de surveillants. Les approches adoptées n'étaient pas intrusives mais comprenaient du counseling, un rapprochement et un ressourcement.
>
> Dans plusieurs collectivités des Premières nations où les mesures de maintien de la paix n'ont pas porté fruit, des mesures progressives ont dû être prises pour assurer la sécurité et la protection des membres de la collectivité. De telles mesures nécessitaient le soutien et l'accord de la collectivité. La mesure la plus sévère aurait sans doute été l'expulsion de la collectivité. L'expulsion n'était pas une tactique surprise, puisque tous les membres étaient au courant des conséquences possibles de l'inobservation continue des normes communautaires.
>
> Les mesures d'intervention directe étaient moins intrusives et étaient

> ainsi prises pour le bien de l'individu et de la collectivité. L'intervention portait sur le ressourcement et la réparation.
>
> Les responsabilités relatives au maintien de la paix variaient selon la nation et la collectivité. Ces responsabilités étaient déterminées par la collectivité dans son ensemble et par les mesures qui étaient requises pour régler les questions donnant lieu à la nécessité d'une intervention directe[7].

Il sera probablement très difficile, voire impossible, de réaliser le potentiel d'un véritable service de maintien de la paix des Premières nations si les services de police des Premières nations sont incapables d'obtenir la sécurité juridique et financière dont bénéficient même les petits services de police municipaux.

## 10.2 Services de police des Premières nations en Ontario

Il y a présentement neuf services de police autogérés des Premières nations en Ontario. Ensemble, ces services de police assurent le maintien de l'ordre dans 114 collectivités des Premières nations comptant en tout plus de 75 000 personnes[8].

Les services de police autogérés des Premières nations sont établis et régis par une Première nation ou un conseil de bande, habituellement par l'intermédiaire d'une commission de police. L'alinéa 81(1)c) de la *Loi sur les Indiens*, qui prévoit que le conseil d'une bande peut prendre un règlement administratif pour « l'observation de la loi et le maintien de l'ordre », confère le pouvoir d'établir une commission de police et un service de police. La commission de police emploie des agents des Premières nations, lesquels sont nommés en Ontario par le commissaire de la Police provinciale de l'Ontario en vertu du paragraphe 54(1) de la *Loi sur les services policiers*. Chaque service de police autogéré est dirigé par un chef de police qui relève de la commission de police. Les gouvernements fédéral et provincial financent les services de police autogérés visés par la Politique sur la police des Premières nations au moyen d'ententes signées par les Premières nations, le Canada et l'Ontario.

Les services policiers fournis aux Premières nations feront probablement l'objet d'une demande accrue à l'avenir. Comme je l'ai souligné ci-dessus, la population autochtone augmente, tant sur les réserves qu'à l'extérieur de celles-ci. Le risque d'occupations et de manifestations autochtones augmente également[9].

### *10.2.1 Prestation de services policiers aux Premières nations en Ontario*

Les services de police des Premières nations sont de jeunes institutions[10]. Avant 1960, la GRC était à elle seule responsable de la prestation de services policiers

aux Premières nations en Ontario. Cela a commencé à changer dans les années 1960, lorsque la GRC a cessé de fournir des services policiers aux Premières nations en Ontario et au Québec. En Ontario, le transfert à la Police provinciale de l'Ontario de la responsabilité des services policiers fournis aux Premières nations a été achevé en 1971. Les services de police autogérés des Premières nations ne sont apparus comme institutions qu'au début des années 1970.

La prestation de services policiers aux Premières nations a changé de manière significative en 1991 avec l'arrivée de la Politique sur la police des Premières nations (PPPN). La PPPN visait à fournir aux Premières nations des services policiers « professionnels, efficaces, adaptés à leurs cultures et dont les responsables rendent compte aux populations locales ». Les services policiers des Premières nations devaient être « égaux en qualité et en quantité aux services dont bénéficient les collectivités environnantes caractérisées par des conditions semblables ». La PPPN a encouragé les Premières nations, le gouvernement fédéral et les provinces à conclure des ententes prévoyant la prestation de services policiers aux Premières nations au moyen de divers modèles, dont celui des services de police autogérés des Premières nations. Au fil du temps, le modèle des services autogérés est devenu le modèle dominant en ce qui concerne la prestation de services policiers aux Premières nations en Ontario.

Les principaux éléments de la PPPN existent encore[11]. Selon le gouvernement fédéral, la PPPN constitue « un moyen de mettre en pratique la politique fédérale concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie »[12].

La PPPN part de l'hypothèse que les services policiers fournis aux Premières nations amélioreront les services policiers de base offerts par la GRC ou un service de police provincial, ou qu'ils s'y ajouteront. Cette hypothèse mène à un financement inadéquat, alors que les services de police autogérés des Premières nations sont en fait les principaux fournisseurs de services de leurs collectivités, comme c'est le cas en Ontario et dans d'autres provinces. Il ne s'agit pas seulement d'un problème ontarien. Il s'agit d'une faille critique de la PPPN, une politique nationale, que le gouvernement fédéral devrait corriger.

L'Ontario et le Canada ont signé la première Entente sur les services policiers des Premières nations de l'Ontario (l'« Entente ») en 1992. L'Entente a été renouvelée plusieurs fois et elle est toujours en vigueur. L'Entente consacre le principe selon lequel les Premières nations en Ontario devraient décider des ententes sur les services policiers qui sont le mieux adaptées à leurs collectivités. L'Entente prévoit également le partage des coûts entre l'Ontario et le Canada en vue du financement des services de police des Premières nations. Depuis la conclusion de l'Entente, il y a eu une augmentation significative du financement des services de police des Premières nations en Ontario. Dans son ensemble, le financement de

la part des gouvernements fédéral et de l'Ontario destiné à la prestation de services policiers aux Premières nations est passé de 16,1 millions de dollars en 1992-1993 à 58,4 millions de dollars en 2006-2007[13].

Les ententes relatives à la prestation de services policiers aux Premières nations visent désormais 96 % de la population des réserves en Ontario. Sept des neuf services de police autogérés qui existent aujourd'hui ont été établis entre 1991 et 1996. Le service de police du traité nº 3 a été établi en 2002 et le service de police des Mnjikaning est devenu autogéré en 2006. Les services de police autogérés emploient environ 375 policiers[14]. Trente-neuf Premières nations en Ontario reçoivent des services policiers de la Police provinciale de l'Ontario, vingt directement et dix-neuf par l'intermédiaire d'agents des Premières nations supervisés par la Police provinciale de l'Ontario. Au fil du temps, la Police provinciale de l'Ontario s'attend à ce que la plupart de ces trente-neuf collectivités adoptent le modèle des services autogérés. Au Canada, il y a quarante-huit services de police autogérés employant 775 policiers et desservant 197 Premières nations[15].

Malgré ces progrès, la Commission d'enquête s'est fait régulièrement rappeler que la promesse de l'Entente n'a pas été tenue. Il continue d'y avoir une insuffisance de fonds pour les services de police des Premières nations en Ontario; par conséquent, la mise en œuvre de l'Entente est loin d'avoir atteint ses objectifs.

La prestation de services policiers aux Premières nations en Ontario a connu d'autres échecs. En 1981, les gouvernements de l'Ontario et du Canada ont créé la Commission de la police indienne de l'Ontario. La CPIO offrait une tribune où l'on pouvait discuter des services de maintien de l'ordre au sein des Premières nations de la province et notamment des questions touchant la Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations. Les Premières nations espéraient que la CPIO deviendrait par la suite un organisme capable de fournir une assistance relativement à la surveillance civile de la police et aux plaintes du public concernant la prestation de services policiers aux Premières nations. En mars 2004, la Commission a cessé d'exister, le gouvernement fédéral ayant décidé de ne pas renouveler son appui.

Les services de police des Premières nations sont trop importants pour que l'on permette à la situation actuelle de se poursuivre. Les gouvernements fédéral et provincial devraient mettre à jour leurs politiques sur la prestation de services policiers aux Premières nations pour reconnaître que les services de police autogérés des Premières nations sont les principaux fournisseurs de services policiers dans leurs collectivités et pour prévoir les engagements en matière de financement accru qui sont nécessaires pour assumer ce rôle.

### *10.2.2 Qualité des services de police des Premières nations*

Le professeur Clairmont a examiné les études et enquêtes sur les services de police des Premières nations commandées par le gouvernement fédéral[16]. Il a aussi interviewé de nombreuses personnes qui participent à la prestation de services policiers aux Premières nations, notamment des policiers des Premières nations, des membres des commissions de police, des policiers de la Police provinciale de l'Ontario, ainsi que des membres de la communauté.[17] En général, les évaluations et enquêtes ont mené aux conclusions suivantes au sujet des services de police des Premières nations :

- Les collectivités des Premières nations les préféraient à la Police provinciale de l'Ontario en raison de la plus forte présence policière dans les collectivités et en raison de « la valeur associée au fait que les leurs sont membres et gestionnaires du service de police ».
- Ils répondaient aux conditions des ententes de financement.
- Ils fournissaient des « services professionnels et solides de répression du crime ».
- Leur temps de réponse aux appels à l'aide était acceptable.

En entrevue, les dirigeants des Premières nations ont reconnu les succès obtenus par les services de police des Premières nations, mais ont également exprimé les mêmes critiques à maintes reprises. On réclamait

> une plus grande collaboration avec les organismes locaux, une plus grande intervention auprès des jeunes et des mesures accrues de maintien de la paix. Plusieurs personnes ont dit que le service de police n'avait pas encore saisi l'essentiel des différences autochtones ni ne s'était distingué des bons policiers professionnels de la société majoritaire[18].

Les services de police autogérés des Premières nations en Ontario fonctionnent plutôt bien, compte tenu du fait qu'ils sont relativement nouveaux et compte tenu des contraintes imposées par les politiques et le financement aux échelons fédéral et provincial. La gamme de modèles d'organisation des services de police locaux ou régionaux présentement utilisés en Ontario permet aux collectivités des Premières nations de choisir les manières appropriées de fournir des services, au lieu de les forcer à adopter une seule structure.

### *10.2.3 Services de police des Premières nations et Police provinciale de l'Ontario*

Il existe une preuve solide que les relations de travail entre la Police provinciale de l'Ontario et les services de police autogérés des Premières nations sont très bonnes, tant localement qu'aux paliers supérieurs[19]. Le témoignage de M^me^ Boniface, l'ancienne commissaire de la Police provinciale de l'Ontario, ainsi que les présentations de la Police provinciale de l'Ontario ont étayé cette conclusion et appuyé un financement accru et un statut législatif solide pour les services de police des Premières nations[20].

Les avantages des relations d'appui réciproque entre la Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations vont dans les deux sens. La Police provinciale de l'Ontario appuie les services de police des Premières nations comme suit :

- Des membres de la Police provinciale de l'Ontario ont agi à titre de conseillers techniques dans le cadre de chaque transition vers un nouveau service de police des Premières nations. Cinq des neuf chefs de police des Premières nations en Ontario sont d'anciens policiers de la Police provinciale de l'Ontario.
- L'Unité des services de soutien intégrés (ISSU) a été développée en collaboration avec les chefs de police des Premières nations pour permettre à la Police provinciale de l'Ontario, à la GRC et aux services de police des Premières nations d'élaborer des initiatives de prévention du crime visant la prévention du suicide, l'autonomisation des jeunes et le mieux-être communautaire.
- Les Unités de soutien intégré (ISU) sont des escouades de six personnes de la Police provinciale de l'Ontario dans le nord-ouest et le nord-est de l'Ontario qui aident et guident les policiers des SPNNA.
- La Police provinciale de l'Ontario a élaboré un cours d'enquêteur des Premières nations en 1998 et un cours au sujet de la violence familiale au sein des Premières nations, en partenariat avec l'Association des chefs de police des Premières nations, en 2000. Ces cours ont été offerts aux policiers des Premières nations, qu'ils fussent ou non membres de la Police provinciale de l'Ontario. À l'académie de la Police provinciale de l'Ontario, les agents des services de police des Premières nations ont la priorité d'accès aux cours de superviseur et d'enquêteur criminel et aux cours traitant des agressions sexuelles.

- La Police provinciale de l'Ontario a travaillé avec les services de police des Premières nations relativement à des initiatives de formation. Par exemple, un policier du service de police des Mnjikaning a été formé pour faire partie de l'équipe d'intervention d'urgence, douze policiers du service de police de Treaty Three devaient recevoir une formation dans le domaine du confinement des interventions d'urgence à l'automne 2006, et des policiers des Premières nations ont été formés comme négociateurs en situation de crise.
- Les politiques et les ordres de police de la Police provinciale de l'Ontario sont fournis aux services de police des Premières nations pour que ceux-ci les utilisent dans le cadre de l'élaboration de leurs propres guides des politiques[21].

Comme je l'ai mentionné au chapitre 9, les protocoles d'exploitation entre la Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations prévoient un appui réciproque dans diverses situations, notamment lorsqu'il est question de crimes graves. Voici d'autres formes d'appui réciproque :

- Il arrive souvent que les policiers des Premières nations interprètent le contexte des griefs et questions pour leurs collègues de la Police provinciale de l'Ontario, offrent à ces derniers des conseils sur les risques liés aux interventions en cas d'occupation ou de manifestation, et les aident à prédire comment les occupants ou manifestants et leurs partisans réagiront aux interventions de la police.
- Les policiers autochtones de la Police provinciale de l'Ontario sont affectés aux services de police des Premières nations à des fins de développement.
- Les services de police des Premières nations et les dirigeants élus des Premières nations rencontrent régulièrement les chefs de détachement de la Police provinciale de l'Ontario pour discuter des questions d'intérêt mutuel. Le gestionnaire des programmes des Premières nations de la Police provinciale de l'Ontario consulte quotidiennement les collectivités auxquelles la Police provinciale de l'Ontario fournit des services policiers ainsi que les services de police autogérés des Premières nations.
- Des membres de la haute direction de la Police provinciale de l'Ontario, notamment le commissaire, participent à l'Association des chefs de police des Premières nations, une association nationale. Il y a aussi des consultations entre l'agent de liaison avec les

> Autochtones (opérations), les agents de liaison régionaux, l'équipe de relations avec les Autochtones, l'ISSU, les cadres supérieurs, les membres du personnel supérieur de commandement régional, ainsi que les collectivités des Premières nations, notamment leurs services de police. La Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations réalisent conjointement des initiatives d'enquête ou d'exécution de la loi. Par exemple, le corps de police de la Première nation d'Akwesasne participe au groupe de travail conjoint de lutte contre la contrebande. Par ailleurs, l'équipe intégrée de la police des frontières comprend des corps de police des Premières nations en provenance d'Akwesasne, des Six Nations, de Walpole Island, de Garden River, de Thunder Bay et de Kenora.

La Police provinciale de l'Ontario appuie la prestation de services policiers aux Premières nations et mérite d'être félicitée pour les initiatives qu'elle a élaborées en collaboration avec les services de police des Premières nations. Des pratiques exemplaires qui sont à leur avantage mutuel sont apparues. La Police provinciale de l'Ontario et ses partenaires des Premières nations devraient obtenir une reconnaissance pour leurs efforts.

Les services de police autogérés des Premières nations sont beaucoup plus petits que la Police provinciale de l'Ontario et la plupart des services de police municipaux en Ontario. Par conséquent, il n'est pas efficace que les services de police des Premières nations (ou, quant à cela, de plus petits services de police municipaux) offrent localement la gamme complète de services spécialisés, tels que des unités tactiques ou marines. La prestation de services de haute qualité dans ces domaines nécessite des réseaux de soutien au sein des plus grands services de police. Voilà pourquoi les programmes de soutien des services de police des Premières nations au sein de la Police provinciale de l'Ontario sont importants.

L'intégration des services de police des Premières nations et de la Police provinciale de l'Ontario sur le plan de l'exploitation et des politiques est donc une stratégie appropriée. L'intégration garantit que les avantages vont dans les deux sens. L'intégration des services de police des Premières nations à d'autres services de police aux échelons provincial et local « est la clé d'un système autogéré solide en Ontario »[22]. Tous les intervenants importants en Ontario préfèrent le modèle des services autogérés. La promotion de ce modèle contribuera à l'efficacité et à la durabilité des services de police des Premières nations.

## 10.3 Maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations

La Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations semblent entretenir de très bonnes relations. Tel que décrit dans la présentation de

la Police provinciale de l'Ontario, ils ont collaboré dans le cadre de plusieurs incidents critiques autochtones depuis 1995 :

> En raison de la complexité du maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations en Ontario, la façon d'aborder des incidents particuliers exige la plus grande flexibilité. Les protocoles existants offrent une flexibilité dans le cadre de larges paramètres. Tel que constaté pendant la simulation d'incident de la Police provinciale de l'Ontario, la Police provinciale de l'Ontario a pour pratique exemplaire bien établie de demander une autorisation dans le cadre d'un processus de consultation avant de déployer ses ressources sur les territoires des Premières nations. Si des incidents ont lieu « hors réserve », de nombreux facteurs éclairent les rôles que la Police provinciale de l'Ontario et le service de police des Premières nations joueront dans l'intervention. Par exemple, le service de police des Premières nations peut accepter d'assumer temporairement la responsabilité du maintien de l'ordre dans une région habituellement patrouillée par la Police provinciale de l'Ontario dans le cadre d'un processus négocié visant à désamorcer les tensions. Le service de police des Six Nations a joué un tel rôle à Caledonia. Ou alors, la Police provinciale de l'Ontario fera appel aux policiers des Premières nations pour faciliter les discussions avec les parties intéressées[23].

Comme je l'ai mentionné, les services de police des Premières nations peuvent aussi fournir à la Police provinciale de l'Ontario des renseignements sur l'identité des personnes qui participent à l'occupation ou lui donner des conseils sur la façon dont les occupants réagiront aux interventions de la police. Néanmoins, comme l'ont conclu le professeur Clairmont et l'inspecteur Potts, « la capacité des services de police des Premières nations de traiter ou même d'établir un partenariat de façon efficace avec la Police provinciale de l'Ontario pour répondre au défi des occupations et manifestations est très restreinte »[24]. Par exemple, les policiers des Premières nations ne reçoivent habituellement pas de formation spécialisée sur la façon de faire face aux occupations et manifestations.

Tel qu'expliqué dans la présentation des services de police de la nation nishnawbe-aski (SPNNA), l'absence de formation spécialisée constitue un obstacle important à leur participation aux interventions en cas d'occupation ou de manifestation : « La seule formation offerte aux SPNNA est le contenu de cours offert au CPO [Collège de police de l'Ontario]. Les SPNNA et la plupart des policiers ne reçoivent pas de formation supplémentaire, telle qu'une formation sur le contrôle des foules et d'autres opérations spéciales »[25].

Au chapitre 9, j'ai recommandé une collaboration entre la Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations au moyen d'une intégration améliorée sur le plan de l'exploitation, avec planification et formation conjointes, et par l'ajout d'une coopération dans le cadre des occupations et manifestations aux protocoles existants entre les services de police. J'ai aussi recommandé que les Premières nations élaborent des propositions visant à renforcer la capacité des collectivités à régler des différends et que les gouvernements fédéral et provincial soient disposés à soutenir financièrement ces propositions.

Une question particulièrement importante se pose lorsque de graves occupations et manifestations ont lieu à l'extérieur des réserves. La Police provinciale de l'Ontario a une meilleure capacité d'assurer le maintien de l'ordre lors de ces incidents mais peut ne pas avoir facilement accès aux gens importants de l'endroit ni même les connaître. Le professeur Clairmont et l'inspecteur Potts ont indiqué que presque toutes les personnes qu'ils ont interviewées appuyaient l'établissement d'une équipe intégrée de négociation/maintien de la paix en cas de conflit, en vue de solidifier les relations informelles qui se sont formées entre la Police provinciale de l'Ontario et les services des Premières nations[26].

Dans le même ordre d'idées, l'Union des Indiens de l'Ontario a recommandé que le gouvernement ontarien appuie les Premières nations sur le plan de la formation et des ressources, en vue de l'établissement d'une équipe d'intervention d'urgence des Anishinabeks chargée d'agir en cas d'incident critique. Les participants à ses consultations ont précisé que « les policiers anishinabeks connaissent mieux les collectivités auxquelles ils fournissent des services policiers et les membres de la collectivité se sentent aussi plus à l'aise avec des Anishinabeks ». Pour ce motif, soutiennent-ils, la situation serait moins susceptible de se détériorer en présence d'une telle équipe d'intervention[27].

Toutefois, selon la Police provinciale de l'Ontario, il est préférable de chercher à obtenir une meilleure intégration des services de police sur le plan de l'exploitation. La Police provinciale de l'Ontario a fait valoir que la diversité des Premières nations en Ontario rendrait peu pratique une équipe intégrée de négociation de conflits à l'échelle de la province et soulèverait des questions relatives aux ressources pour les services de police des Premières nations. La Police provinciale de l'Ontario a également soutenu que les consultations permanentes et les programmes existants de la Police provinciale de l'Ontario (tels que les équipes de relations avec les Autochtones et les équipes de liaison pour les événements majeurs) atteignent le même objectif. La Police provinciale de l'Ontario a également fait remarquer que les policiers des Premières nations trouvent souvent qu'il est difficile de participer aux unités tactiques dans leurs propres collectivités.

J'appuie le choix des membres des Premières nations d'assurer leur propre maintien de l'ordre. Toutefois, je constate deux facteurs qui s'opposent à la création d'unités de maintien de l'ordre public ou tactiques spécialisées au sein des services de police des Premières nations. Le premier facteur est le coût. Pour être efficaces, ces unités ont besoin de policiers à temps plein qui sont constamment formés pour conserver des compétences périmables[28]. Deuxièmement, je crois comprendre que les policiers des Premières nations peuvent souvent trouver difficile de jouer le rôle de premier plan pour intervenir en cas d'occupation ou de manifestation dans leurs propres collectivités. La Police provinciale de l'Ontario a décrit la situation comme suit :

> En outre, malgré un appui solide pour le principe selon lequel les Premières nations devraient assurer leur propre maintien de l'ordre, les difficultés qu'éprouvent les policiers des Premières nations à maintenir l'ordre lors des occupations ou manifestations autochtones (et à agir potentiellement comme membres d'une unité tactique et de secours ou d'une unité de l'ordre public dans leurs propres collectivités) sont bien connues et ont été reconnues par les services de police des Premières nations. Par conséquent, il pourrait rester nécessaire que la Police provinciale de l'Ontario fournisse certains services policiers lors des occupations ou manifestations autochtones, même au sein d'une structure de maintien de l'ordre qui soutient les services policiers autogérés des Premières nations sur les plans financier et philosophique[29].

À mon avis, il est essentiel de faire participer les services de police des Premières nations aux interventions en cas d'occupation ou de manifestation autochtone. Il est aussi essentiel de déterminer comment la Police provinciale de l'Ontario et le gouvernement provincial peuvent appuyer les services de police des Premières nations pour que ceux-ci soient aussi efficaces que possible au moment d'effectuer le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones, soit sur leurs propres territoires, soit à l'appui de la Police provinciale de l'Ontario ou d'autres services de police en Ontario. Par conséquent, je suis d'avis que le gouvernement provincial, la Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations devraient travailler ensemble pour identifier la meilleure façon dont le gouvernement provincial et la Police provinciale de l'Ontario peuvent appuyer les services de police des Premières nations dans le cadre des interventions en cas d'occupation ou de manifestation autochtone.

## 10.4 Défis

Les services de police des Premières nations peuvent fournir des services encore meilleurs que ceux qu'ils fournissent présentement. Je suis convaincu qu'ils peuvent aussi aller au-delà de la prestation de services policiers traditionnels pour fournir des services policiers et un maintien de l'ordre communautaires, pour réduire davantage le risque de violence lors des occupations et manifestations autochtones et pour améliorer les relations entre la police et les Autochtones. Pour réaliser leur potentiel, il faut que les services de police des Premières nations bénéficient d'un fondement financier et législatif solide.

Plusieurs parties et personnes ont indiqué à la Commission d'enquête que les progrès marquent le pas en ce qui concerne la prestation de services policiers aux Premières nations. Le grand chef adjoint Simon Fobister a donné un exemple révélateur :

> En avril 2003, le service de police de Treaty Three (SPTT) a été officiellement établi. Il y a présentement 23 Premières nations du traité numéro 3 auxquelles le SPTT fournit des services policiers et nous reconnaissons que le SPTT n'a assumé que la responsabilité administrative de la prestation de services policiers à nos Premières nations. Nous sommes en train d'apprendre que nous n'exerçons aucun contrôle réel sur ce service de police parce que le financement fourni par les gouvernements fédéral et provincial demeure tout à fait inadéquat; en outre, le fait que la loi ne reconnaît pas les services de police des Premières nations permet aux gouvernements de continuer à affirmer que les services policiers fournis aux Premières nations « ne sont qu'un programme »[30].

Les services de police des Premières nations en Ontario risquent l'échec si aucune autre mesure n'est prise pour les appuyer et les maintenir. Les défis auxquels font face les services de police des Premières nations tombent essentiellement dans quatre catégories : les attentes de la collectivité, le statut législatif, le financement et la gouvernance. Ces défis doivent être relevés pour que les services de police des Premières nations connaissent du succès. Les services de police des Premières nations ont failli à la tâche dans plusieurs provinces, de sorte que la GRC a dû reprendre la prestation des services policiers sur de nombreuses réserves[31].

Je suis convaincu que les gouvernements fédéral et de l'Ontario devraient aborder instamment les questions de développement importantes auxquelles font face les services de police des Premières nations. Avec le financement et l'appui

qu'il leur faut, les services de police des Premières nations continueront à faire des progrès vers la réalisation de leur potentiel. Si ces questions n'étaient pas abordées, les services de police des Premières nations en Ontario pourraient subir le même sort que les services de police des Premières nations dans d'autres provinces.

L'augmentation du financement et l'obtention du mandat des services de police des Premières nations nécessiteront la coopération et l'accord des gouvernements fédéral et provincial et des Premières nations en Ontario. Malheureusement, la prestation de services policiers aux Autochtones ne semble pas constituer un élément prioritaire du programme actuel du gouvernement fédéral ni de celui du gouvernement provincial. Par exemple, le document ontarien intitulé « La nouvelle approche ontarienne des affaires autochtones » (2005), qui porte sur les affaires autochtones, n'établit aucun objectif ni aucune stratégie pour la prestation de services policiers aux Premières nations[32]. Il décrit simplement les accords actuels conclus avec la Police provinciale de l'Ontario relativement à l'appui et la supervision des services de police des Premières nations.

### *10.4.1 Attentes de la collectivité*

La Politique sur la police des Premières nations adoptée par le gouvernement fédéral a établi l'objectif de fournir l'accès à « des services de police adaptés à leurs besoins particuliers et conformes à des normes quantitatives et qualitatives acceptables ». Les Premières nations elles-mêmes ont aussi, et à juste titre, des attentes élevées à l'égard de leurs services de police. Malheureusement, on ne sait pas trop si l'objectif de la PPPN est atteint ou si les attentes des collectivités des Premières nations sont comblées.

Le grand chef Stan Loutit a informé la Commission d'enquête de l'expérience sur le territoire du traité 9 :

> La prestation de services policiers, telle qu'elle est structurée, ne nous appartient pas. Sur notre territoire, la prestation de services policiers est gérée par une entente tripartite entre le Canada, l'Ontario et nous-mêmes portant création des services de police de la nation nishnawbe-aski. Je suis fier qu'à certains égards, nous ayons notre propre service de police. Cependant, je m'inquiète aussi que nous ayons simplement copié d'autres services de police.
>
> Je m'inquiète également du fait que nous ne pouvons gérer la prestation de services policiers sur notre territoire comme nous l'entendons, en raison du financement limité découlant de cette entente tripartite. Le

> financement limité […] qui nous empêche d'avoir des installations adéquates que toute municipalité dans cette province et ce pays tient pour acquises limite notre capacité de produire des services policiers de haut niveau. À mon avis, cela donne malheureusement des services de police de qualité inférieure.
>
> Je prie le gouvernement de reconnaître ce besoin et de fournir les ressources pour que nous ayons les installations et ressources humaines nécessaires pour être sur un pied d'égalité avec tout service de police en Ontario et ailleurs au pays.
>
> Je suis fier des policiers et des dirigeants de notre service de police, qui ont dû travailler dans de piètres conditions[33].

Les services de police de la nation nishnawbe-aski, qui desservent un territoire énorme dans le nord de la province (les trois quarts du territoire de l'Ontario), ont catalogué les lacunes du système actuel dans leur rapport présenté à l'enquête[34]. Les SPNNA n'ont pas la capacité de fournir des services policiers communautaires. Par ailleurs, bien que tous les services policiers à l'extérieur des limites des réserves relèvent de la Police provinciale de l'Ontario, celle-ci dispose de capacités minimales sur le plan de la prestation de services policiers dans les vastes régions du nord de la province. Comme l'a indiqué le rapport des SPNNA, « [s]i la Police provinciale de l'Ontario devait fournir de tels services policiers, les coûts seraient prohibitifs et les ressources requises ne pourraient être gérées »[35]. Selon les SPNNA, il est à peu près impossible que son service réponde aux attentes de la collectivité[36].

Nos recherches donnent à penser que les critiques dirigées à l'endroit de la prestation de services policiers autogérés et provenant des collectivités des Premières nations ont généralement porté sur la présence de la police (visibilité), les services actifs spécialisés inadéquats (tels que la prévention du crime et la justice réparatrice), ainsi que le désir d'avoir des services policiers axés davantage sur la résolution de problèmes (services policiers communautaires). En outre, les collectivités des Premières nations veulent des services policiers solides et professionnels et s'attendent à en recevoir, pour combattre le taux de criminalité élevé et les problèmes sociaux et pour réagir aux fréquentes occupations et manifestations à l'intérieur d'une même bande. Malheureusement, comme le souligne le professeur Clairmont, les services de police autogérés des Premières nations ne sont présentement pas en mesure de répondre à ces attentes[37].

Je sais aussi que les peuples autochtones vivent une sorte de conflit culturel avec la prestation de services policiers canadiens traditionnels. Plusieurs membres

des Premières nations aimeraient que leurs services de police rétablissent la tradition de maintien de la paix qui existait auparavant. La législation, les politiques et les ententes devraient peut-être tenir compte de ce souhait, afin que les gens puissent commencer à en saisir le sens et dresser des plans concrets en vue de son insertion dans les activités quotidiennes. Dans le même ordre d'idées, je propose que le but de s'orienter vers des services policiers communautaires soit reconnu et que des ressources soient affectées à cet effet.

Un exercice de planification conjoint par les gouvernements fédéral et provincial et les Premières nations serait une bonne façon de commencer à répondre à de telles préoccupations. Cela permettrait à tous les paliers de gouvernement de participer à l'élaboration de plans à long terme pour la prestation de services policiers aux Premières nations en Ontario.

### *10.4.2 Statut reconnu par la loi*

Les services de police des Premières nations en Ontario ne sont guère reconnus par la loi. Bien que la *Loi sur les Indiens*, une loi fédérale, prévoie que le conseil d'une bande peut créer une commission de police, elle n'établit aucun cadre visant la gouvernance, le financement, les normes de maintien de l'ordre et la nomination et les pouvoirs des policiers. La *Loi sur les services policiers* de l'Ontario ne s'applique pas non plus aux services de police des Premières nations, si ce n'est qu'elle prévoit la nomination et les pouvoirs des agents.

Je suis d'avis que les services de police des Premières nations devraient s'appuyer sur un fondement législatif précis. Les dirigeants des Premières nations ont appuyé un tel changement à l'Assemblée spéciale des Chiefs of Ontario qui s'est tenue dans le cadre de l'enquête[38]. Le rapport des SPNNA présenté à l'enquête a invoqué le même argument :

> Les chefs de la NNA ont déclaré dès le début qu'ils voulaient un service de police sous leur contrôle, un service de police qui serait adapté à la culture et un service de police qui s'appuierait sur le fondement législatif préféré en vertu de leur propre régime législatif reconnu[39].

La Police provinciale de l'Ontario a aussi recommandé que « [l]'on examine un cadre législatif pour les services de police des Premières nations qui n'existe pas aujourd'hui » et qu'« [a]u sein de ce cadre législatif, la nomination des policiers des Premières nations par le commissaire de la Police provinciale de l'Ontario soit supprimée et devienne la responsabilité du service de police ou de la commission de la Première nation[40] ».

À mon avis, l'absence d'un fondement juridique solide renforce la perception

selon laquelle les services de police des Premières nations sont un phénomène temporaire, un programme plutôt qu'un service légitime. Les services de police des Premières nations en Ontario ne sont même pas habilités à nommer leurs propres policiers : la *Loi sur les services policiers* confère ce pouvoir au commissaire de la Police provinciale de l'Ontario, conjointement avec une commission de police des Premières nations[41]. À titre de comparaison, la nomination des policiers municipaux relève exclusivement de leurs commissions de services policiers.

Je sais que certaines et probablement la plupart des Premières nations et organisations politiques en Ontario sont préoccupées par le bien-fondé de toute mesure législative provinciale concernant la prestation de services policiers aux Premières nations. Elles sont d'avis que leurs relations fondées sur des traités sont des relations avec la Couronne fédérale et que des mesures législatives fédérales sont plus appropriées. Ce sont là des préoccupations légitimes.

Les SPNNA ont discuté de la possibilité que les Premières nations se servent de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario comme cadre de travail :

> Le besoin de modification législative vise à tenir compte de la prestation de services policiers à la NNA. Les modifications législatives auront des conséquences qui devront être abordées avec la NNA. La plupart des Premières nations en Ontario affichent des différences fondamentales quant à l'acceptation de la législation provinciale comme moyen de répondre aux exigences actuelles en matière de capacités et de services ou d'améliorer ces capacités et services. Plusieurs organisations politiques des Premières nations s'opposeront à toute tentative du gouvernement ontarien d'adopter des mesures législatives provinciales concernant la prestation de services policiers aux Premières nations. La NNA est la seule à laquelle cette énigme est posée. L'Ontario ayant signé le traité n° 9, la NNA est en mesure de négocier des mesures législatives qui répondent à ses besoins particuliers. En l'espèce, la NNA négocierait une clause de reconnaissance spéciale dans la Loi prévoyant expressément que l'Ontario reconnaît que les Premières nations conçoivent, élaborent, contrôlent et mettent en œuvre la prestation des services policiers reconnus en vertu de l'article 35 de la Loi constitutionnelle du Canada. Cette reconnaissance serait accompagnée d'une mention prévoyant que les modifications apportées à la *Loi sur les services policiers* sont des mesures transitoires précédant l'adoption de la législation des Premières nations[42].

Dès 1994, la nation nishnawbe-aski a participé à des discussions avec les gouvernements fédéral et provincial pour examiner les moyens d'élaborer un

meilleur cadre législatif pour la prestation de services policiers aux Premières nations. Les discussions ont permis d'établir plusieurs solutions de rechange, dont la meilleure, semblait-il, prenait la forme de lois fédérales et provinciales complémentaires. Cependant, aucun changement n'a été apporté, essentiellement parce que les gouvernements n'étaient pas disposés à présenter des mesures législatives.

Le temps est venu pour que les gouvernements fédéral et provincial prévoient un fondement juridique solide pour la prestation de services policiers aux Premières nations. Par conséquent, je recommande que les gouvernements fédéral, provincial et des Premières nations de l'Ontario s'engagent conjointement à offrir un fondement législatif solide aux services de police des Premières nations en Ontario. La meilleure approche à cet égard pourrait bien prendre la forme de lois fédérales et provinciales complémentaires. Les gouvernements fédéral et provincial devraient élaborer un modèle approprié avec la pleine participation des Premières nations en Ontario.

Toutefois, je tiens à souligner que le gouvernement provincial n'a pas besoin d'attendre le gouvernement fédéral pour prendre des mesures visant à améliorer le statut juridique des services de police des Premières nations en Ontario.

Il existe un précédent intéressant dans le domaine des services à l'enfance et à la famille qui pourrait bien s'appliquer à la prestation de services policiers aux Premières nations. La *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (*LSEF*) de l'Ontario reconnaît que les Autochtones devraient avoir le droit de fournir leurs propres services à l'enfance et à la famille. Elle prévoit que tous les services offerts aux Autochtones devraient tenir compte de leur culture, de leur patrimoine et de leurs traditions et qu'une Première nation peut désigner un organisme comme fournisseur de services aux familles et aux enfants. Si une Première nation a désigné un tel organisme, la loi habilite aussi le ministre à entamer des négociations et conclure des ententes relatives à la fourniture de services[43].

En vertu d'une approche équivalente concernant la prestation de services policiers aux Premières nations, le gouvernement provincial adopterait des dispositions législatives reconnaissant le droit des Premières nations de fournir leurs propres services policiers. Ces dispositions auraient pour but de permettre à une Première nation d'accepter tout ou partie de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario qui existe déjà ou une forme de législation provinciale autonome sur la prestation de services policiers aux Premières nations. Cela permettrait à une Première nation et aux services de police d'une Première nation d'établir un fondement juridique plus solide dans les domaines déjà visés par la *Loi sur les services policiers* ou dans les domaines dont pourrait traiter la nouvelle législation.

Il serait important que cette législation ne s'applique pas de façon obligatoire aux Premières nations ou aux services de police des Premières nations. Toute modification éventuelle de la *Loi sur les services policiers* ou loi autonome doit reconnaître le droit de chaque Première nation de choisir de respecter tout ou partie du régime législatif provincial. Cela favoriserait la souplesse et permettrait de reconnaître qu'une approche uniforme concernant la prestation de services policiers aux Premières nations n'est pas appropriée. Cela favoriserait également les négociations entre la province et chaque Première nation au sujet de l'applicabilité de dispositions législatives particulières et de toute préoccupation ou condition du gouvernement provincial.

L'exemple de la *LSEF* démontre qu'une législation provinciale sur la prestation de services policiers aux Premières nations pourrait porter fruit si les circonstances s'y prêtaient. Fait intéressant, on m'a informé que le gouvernement provincial, la nation nishnawbe-aski et les SPNNA discutent depuis quelque temps d'une approche similaire pour les SPNNA.

À mon avis, il s'agit d'une option qui mérite d'être examinée et qui pourrait offrir la totalité ou une partie du fondement juridique solide dont les services de police des Premières nations ont besoin. Par conséquent, je recommande que le gouvernement provincial travaille avec la nation nishnawbe-aski, les SPNNA et, s'il y a lieu, d'autres Premières nations en Ontario, pour élaborer un cadre législatif ou de réglementation « fait en Ontario » pour la prestation de services policiers aux Premières nations en Ontario.

Bien entendu, la législation provinciale sur la prestation de services policiers aux Premières nations pourrait faire l'objet d'une contestation constitutionnelle au motif qu'elle porte atteinte à la compétence du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations. Toutefois, je ferais remarquer que les dispositions de la *LSEF*, qui sont en vigueur depuis longtemps, n'ont fait l'objet d'aucune contestation. L'article de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario octroyant des pouvoirs de nomination au commissaire de la Police provinciale de l'Ontario n'a pas lui non plus été contesté et ce, même s'il est en vigueur depuis plus d'une décennie. Enfin, la nouvelle législation serait facultative et non obligatoire pour les Premières nations. Cela rendrait plus difficile toute contestation constitutionnelle.

Le gouvernement provincial pourrait également prendre une autre mesure évidente et simple : modifier la *Loi sur les services policiers* pour permettre aux services de police ou commissions de police des Premières nations de nommer leurs propres policiers. Il n'existe aucun motif valable justifiant que l'on confie un tel pouvoir au commissaire de la Police provinciale de l'Ontario.

Bien sûr, les Premières nations qui choisissent de ne pas observer le nouveau régime législatif provincial auront besoin elles aussi d'un fondement juridique

plus solide. Par conséquent, j'encourage le Canada, l'Ontario et les Premières nations à élaborer d'autres arrangements. Les ententes existantes pourraient sans doute être améliorées de manière à traiter des questions les plus importantes, ou alors le gouvernement fédéral pourrait décider de suivre l'Ontario et d'élaborer un cadre législatif complémentaire ou équivalent. J'ai espoir que le Canada, l'Ontario et les Premières nations s'entendront sur des mesures visant à s'assurer que la prestation de services policiers aux Premières nations repose sur un fondement juridique plus solide.

En dernier lieu, le Canada, l'Ontario et les Premières nations ont besoin d'un endroit où ils peuvent tenir un dialogue réel et significatif sur ce que les SPNNA ont appelé « les mesures visant à améliorer la sécurité publique et l'harmonie communautaire »[44]. À cet égard, il me semble que la province aura besoin d'un forum permanent et professionnel pour discuter de la prestation de services policiers avec les Premières nations. À l'échelon national, il y a une association des chefs de police des Premières nations. Un organisme similaire en Ontario pourrait fournir des conseils professionnels au gouvernement et à la Police provinciale de l'Ontario, ainsi qu'à d'autres services de police. Je suis d'avis qu'un tel forum est utile dans des domaines tels que l'élaboration de normes de maintien de l'ordre, du cadre législatif et de protocoles, la planification des événements pouvant perturber l'ordre public, le recrutement des policiers, la formation, le développement et plusieurs autres questions d'intérêt commun. Par conséquent, je suis d'avis que le gouvernement provincial, les services de police des Premières nations et la Police provinciale de l'Ontario devraient créer conjointement une association des chefs de police des Premières nations de l'Ontario.

### *10.4.3 Financement*

La formule de financement applicable aux services de police des Premières nations en Ontario en vertu de la PPPN semble être fondée sur l'hypothèse que la Police provinciale de l'Ontario fournira les services policiers de base aux Premières nations. Par conséquent, pour les fins du financement, les services de police des Premières nations sont considérés comme des améliorations apportées à la Police provinciale de l'Ontario. Cela veut dire que les fonds sont destinés principalement à l'embauche de policiers supplémentaires et à un soutien administratif modeste. Le financement ne vise pas à payer tout ce qui est relié à la prestation de services policiers, comme les immeubles, l'équipement, les unités spécialisées et les services juridiques. La réalité des services de police des Premières nations en Ontario prouve qu'une telle hypothèse est erronée.

D'après la PPPN, « [l]es coûts spécifiquement liés aux services de police

fournis à la collectivité seront déterminés selon les coûts engendrés par les services existant dans des collectivités environnantes caractérisées par des conditions semblables ». Cette disposition ne répond pas à la question de savoir ce qui constitue « des conditions semblables ». S'agit-il de conditions semblables au sein d'un service de police des Premières nations ou au sein d'un service de police traditionnel? La distinction est importante, puisqu'on s'attend habituellement à ce que les services de police des Premières nations agissent en tenant compte des conditions uniques de leurs collectivités, notamment le manque de services sociaux dans les cas de santé mentale et de violence familiale, le taux de chômage plus élevé, ainsi que les différends à l'intérieur d'une même bande. En fait, les services de police des Premières nations ont besoin d'un financement relativement plus élevé (et non moins élevé) que celui accordé aux services de police traditionnels.

La Police provinciale de l'Ontario considère les services de police des Premières nations comme des fournisseurs de services de première ligne[45]. Pour ce motif, la Police provinciale de l'Ontario m'a demandé de « recommander un financement accru pour les services de police des Premières nations et les services de police qui fournissent des services aux collectivités des Premières nations, afin qu'ils puissent aider à bâtir les capacités communautaires »[46].

Nos recherches, consultations et forums, ainsi que les présentations des parties, ont confirmé de façon uniforme que les services de police des Premières nations travaillent avec des budgets restreints et des installations de qualité inférieure, ce qui fait obstacle à leurs efforts visant à fournir des services policiers de haute qualité.

Le modèle de financement doit tenir compte des besoins réels des collectivités des Premières nations et des services de police des Premières nations. Pourtant, la réalité des services de police des Premières nations est très différente des conditions hypothétiques du modèle de financement actuel. Les Premières nations, les peuples autochtones et les services de police eux-mêmes veulent que les services de police des Premières nations fournissent des services de haute qualité et de haut niveau, et ils s'y attendent. Autrement dit, il faut un meilleur financement des immobilisations et de soutien à l'exploitation.

Comme je l'ai fait remarquer ci-dessus, le problème n'existe pas seulement en Ontario. Puisqu'il découle de la Politique nationale sur la police des Premières nations, il touche les services de police des Premières nations dans l'ensemble du Canada. La politique et les ententes de financement devraient être modifiées.

Le manque relatif de financement des immobilisations et de soutien à l'exploitation pour les services de police des Premières nations a des conséquences importantes dans certains domaines, notamment leur capacité de recruter et

maintenir en poste des policiers compétents, d'intervenir en cas d'occupation ou de manifestation, de fournir des services policiers professionnels et efficaces, de former et soutenir leurs policiers et de satisfaire ne serait-ce qu'aux exigences de base en matière d'immobilisations et d'infrastructure. Selon une évaluation récente de Travaux Publics Canada (2005), un tiers de toutes les installations policières autogérées en Ontario sont « de piètre qualité » et 40 % de ces installations ne sont que « de qualité raisonnable »[47].

Pour les policiers des Premières nations, le stress lié à la prestation de services policiers à leurs propres collectivités, l'isolement des affectations en solitaire ou à deux, la pénurie de logements et les installations de piètre qualité mènent souvent à l'épuisement professionnel et à un roulement élevé[48]. Malheureusement, les services de police des Premières nations n'ont pas les ressources nécessaires pour offrir un soutien en matière d'orientation à leurs policiers ou pour affecter des agents d'encadrement à l'orientation des recrues.

Les services de police de la nation nishnawbe-aski ont expliqué de façon détaillée l'effet des restrictions financières dans leur présentation à l'enquête[49]. Dans leur présentation, ils ont énuméré brièvement les domaines dans lesquels un investissement est nécessaire pour obtenir un « service de police pleinement fonctionnel », notamment ceux qui suivent :

- des immobilisations très récentes sur tous les sites;
- une capacité opérationnelle permettant de réagir aux affrontements, aux barrages routiers et aux manifestations;
- les communications et la liaison avec le public;
- des agents d'encadrement à temps plein pour orienter les recrues;
- des programmes de police auxiliaire;
- des services professionnels de counseling pour les policiers et leurs familles.[50]

Le besoin de ressources supplémentaires pour la formation des policiers des Premières nations est particulièrement urgent dans le domaine du maintien de la paix et du règlement des différends, compte tenu surtout de la tendance des dernières années vers une augmentation du nombre de conflits à l'intérieur d'une même bande. Don Clairmont a précisé que le besoin d'une formation supplémentaire dans le domaine semblait préoccuper grandement les policiers et les dirigeants des Premières nations, « tout en reconnaissant qu'ils n'ont pas automatiquement les habiletés et dispositions appropriées du seul fait qu'ils

sont membres des Premières nations, mais en concluant aussi qu'il s'agit d'un domaine du maintien de l'ordre dans lequel ils peuvent "être utiles" dans le cadre de leur collaboration avec la Police provinciale de l'Ontario[51] ».

En dernier lieu, les chefs de police et les chefs des Premières nations ont indiqué à la Commission d'enquête que l'incertitude des négociations avec le Canada et l'Ontario en ce qui concerne le financement est un lourd fardeau à porter. Il arrive souvent que les nouvelles ententes ne soient signées qu'après l'expiration des ententes existantes, ce qui met de la pression sur le flux de trésorerie des services de police.

Un meilleur soutien financier des services de police des Premières nations est nécessaire pour protéger la sécurité communautaire, garantir des services policiers viables et professionnels, favoriser des services policiers et un maintien de la paix adaptés à la culture et promouvoir et protéger l'ordre public dans les collectivités vulnérables. Par conséquent, les gouvernements fédéral et provincial devraient accroître le financement des immobilisations et de soutien à l'exploitation destiné aux services de police des Premières nations en Ontario, pour permettre à ces services de mieux répondre aux besoins urgents et variés de leurs collectivités. Ce financement devrait être obtenu au moyen d'ententes renouvelables de cinq ans entre les gouvernements fédéral, provincial et des Premières nations.

### *10.4.4 Gouvernance et obligation de rendre compte*

Les recherches effectuées dans le cadre de l'enquête ont établi le profil de plusieurs services de police des Premières nations de l'Ontario et pris en considération la structure et le rôle de leurs commissions de police. Comme je l'ai souligné ci-dessus, le fondement législatif des services de police des Premières nations est fragile. Ainsi, à l'opposé des services municipaux ou de la Police provinciale de l'Ontario, leurs mécanismes de gouvernance ne sont pas prévus (ni protégés) par la loi. Cela soulève plusieurs questions importantes touchant la qualité, la viabilité, l'obligation de rendre compte et la crédibilité des services de police des Premières nations :

- Les membres des commissions de police et les conseils de bande des Premières nations ne bénéficient pas d'une protection législative et sont responsables des dommages civils et des déficits financiers résultant de la prestation de services policiers.
- Les normes policières établies par la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario ne s'appliquent pas aux services des Premières nations.

- Il n'y a aucune exigence formelle ni de processus formel visant le traitement des plaintes des citoyens concernant la prestation de services policiers.
- L'Unité des enquêtes spéciales (UES) n'est pas habilitée à enquêter sur les décès ou blessures graves résultant de la prestation de services policiers aux Premières nations, alors qu'elle est habilitée à effectuer de telles enquêtes à l'égard de la Police provinciale de l'Ontario et des services de police municipaux.
- Il n'est pas obligatoire de publier les renseignements concernant les résultats de la prestation de services policiers.

La Commission d'enquête n'a pas le mandat de présenter des recommandations sur la question complexe des mécanismes de gouvernance particuliers destinés aux services de police des Premières nations. Néanmoins, je prie les gouvernements fédéral et provincial de collaborer avec chaque Première nation et avec les organisations des Premières nations de la province pour déterminer la façon de traiter de ces questions dans l'intérêt des collectivités des Premières nations, des services de police des Premières nations et de tous les Ontariens et Ontariennes.

## Recommandations

56. Les gouvernements fédéral et provincial devraient mettre à jour leurs politiques sur la prestation de services policiers aux Premières nations pour reconnaître que les services de police autogérés en Ontario sont les principaux fournisseurs de services policiers dans leurs collectivités.

57. Le gouvernement provincial, la Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations devraient travailler ensemble pour déterminer comment le gouvernement provincial peut appuyer les services de police des Premières nations pour que ceux-ci soient aussi efficaces que possible au moment d'effectuer le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones, soit sur leurs propres territoires, soit à l'appui de la Police provinciale de l'Ontario ou d'autres services de police en Ontario. La Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations devraient procéder à une planification et une formation conjointe relativement aux occupations et manifestations autochtones et les protocoles existants devraient mentionner les occupations et manifestations.

58. Les gouvernements fédéral, provincial et des Premières nations devraient s'engager à élaborer des plans à long terme pour la prestation de services policiers aux Premières nations en Ontario.

59. Les gouvernements fédéral, provincial et des Premières nations devraient s'engager à élaborer un fondement législatif solide pour les services de police des Premières nations en Ontario.

60. Le gouvernement provincial devrait travailler avec la nation nishnawbe-aski, les services de police de la nation nishnawbe-aski et, s'il y a lieu, d'autres Premières nations en Ontario, pour élaborer un cadre législatif ou de réglementation « fait en Ontario » pour la prestation de services policiers aux Premières nations en Ontario. Le gouvernement provincial devrait aussi modifier la *Loi sur les services policiers* pour permettre aux services de police ou commissions de police des Premières nations de nommer leurs propres policiers.

61. Le gouvernement provincial, les services de police des Premières nations et la Police provinciale de l'Ontario devraient créer une association des chefs de police des Premières nations de l'Ontario.

62. Les gouvernements fédéral et provincial devraient accroître le financement des immobilisations et de soutien à l'exploitation destiné aux services de police des Premières nations en Ontario. Ce financement devrait être obtenu au moyen d'ententes renouvelables de cinq ans entre les gouvernements fédéral, provincial et des Premières nations.

## Notes

1 Canada, Commission royale sur les peuples autochtones, *Par-delà les divisions culturelles : Un rapport sur les autochtones et la justice pénale au Canada*, Ottawa, Commission royale sur les peuples autochtones, 1996, p. 57.

2 Don Clairmont, « Aboriginal Policing in Canada: An Overview of Developments in First Nations » (document de recherche de l'enquête).

3 Clairmont, pp. 43-127. Pour les fins de l'analyse, l'étude a divisé les services policiers en quatre modèles : (1) le modèle des villes à service complet : Six Nations et Akwesasne (les deux en Ontario); (2) le modèle axé sur des créneaux : Wikwemikong (Ontario), Huron-Wendake et T'suu T'ina; (3) le modèle régional : Nishnawbe-Aski et Anishnabek (les deux en Ontario); et (4) le modèle micro-transitoire : Timiskaming et Whapmagoostui.

4 Assemblée spéciale des Chiefs of Ontario lors de l'enquête sur Ipperwash, 9 mars 2006 (étape de l'enquête).

5 Ibid.

6 Chiefs of Ontario, présentation de la partie 2, p. 63.

7 Nishnawbe-Aski Police Services Board, présentation de la partie 2, pp. 4 et 5.

8 Ibid., p. 7.

9 Clairmont, p. 10.

10 Ibid., pp. 7-14.

11 Ibid., p. 18. Voir aussi les pp. 6-11, où le professeur Clairmont présente une chronologie détaillée du développement de la police des Premières nations.

12 Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, « Politique sur la police des Premières nations », <http://www.psepc-sppcc.gc.ca/pol/le/fnpp-fr.asp>.

13 Ibid.

14 Données fournies à la demande de la Commission d'enquête par la Direction générale de la police des Autochtones, Sécurité publique et Protection civile Canada, 13 décembre 2006, et le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels de l'Ontario, Division de la sécurité publique, 20 décembre 2006 (déposées auprès de la Commission d'enquête).

15 Clairmont, pp. 31 et 32.

16 Ibid., p. 31.

17 Clairmont, p. 32. Le professeur Clairmont a indiqué que « les fonctionnaires de la Direction générale de la police des Autochtones [du gouvernement fédéral] ont déclaré en entrevue que les [services de police] autogérés en Ontario, tout bien considéré, représentent le succès de la Politique sur la police des Premières nations. Deux des fonctionnaires ont précisé que « l'Ontario est notre plus forte province ». Les [services de police] autogérés en Ontario ont en effet connu une stabilité raisonnable et une croissance soutenue de leur effectif. À cet égard, les différences par rapport aux [services de police] autogérés ailleurs au Canada (hors Québec) sont marquées ».

18 Ibid. Voir notamment les pp. 49-51, 64 et 65, 69 et 100.

19 Ibid., p. 64.

20 Ibid., pp. 26 et 27.

21 Gwen Boniface, témoignage, 14 juin 2006, transcription aux pp. 19-24.

22 Police provinciale de l'Ontario, présentation de la partie 2, pp. 29 et 30.

23 Clairmont, p. 37.

24 Police provinciale de l'Ontario, présentation de la partie 2, p. 28.

25 Don Clairmont et Jim Potts, « For the Nonce: Policing and Aboriginal Occupations and Protests » (document de recherche de l'enquête), p. 86.

26 Nishnawbe-Aski Police Services Board, présentation de la partie 2, p. 12.

27 Clairmont et Potts, p. 36.

28 Présentation de l'Union des Indiens de l'Ontario, p. 4.

29 Voir, par exemple, Nishnawbe-Aski Police Services Board, « Confrontations over Resources Development » (projet de l'enquête), p. ii : « Les SPNNA n'ont pas la capacité de réagir aux actions provocatrices directes des Premières nations. »

30 Police provinciale de l'Ontario, présentation de la partie 2, p. 48.

31 Assemblée spéciale des Chiefs of Ontario lors de l'enquête sur Ipperwash, 9 mars 2006.

32 Clairmont, p. 32. Cela est arrivé en Alberta, au Manitoba et en Nouvelle-Écosse lorsque les services de police autogérés des Premières nations ont connu des difficultés.

33 Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, « La nouvelle approche ontarienne des affaires autochtones », <http://www.aboriginalaffairs.osaa.gov.on.ca/francais/news/brochure.html>.

34 Assemblée spéciale des Chiefs of Ontario lors de l'enquête sur Ipperwash, 8 mars 2006.

35 Nishnawbe-Aski Police Services Board, pp. 77-96.

36 Ibid., p. 82.

37 Ibid., p. 89.

38 Clairmont, p. 33.

39 Assemblée spéciale des Chiefs of Ontario lors de l'enquête sur Ipperwash, 9 mars 2006. Le chef Simon Fobister a déclaré à l'Assemblée que « le fait que la loi ne reconnaît pas les services de police des Premières nations permet aux gouvernements de continuer à affirmer que les services policiers fournis aux Premières nations ne sont qu'un programme ».

40 Nishnawbe-Aski Police Services Board, p. 85.

41 Police provinciale de l'Ontario, présentation de la partie 2, pp. 48 et 49.

42 Le paragraphe 54(2) de la *Loi sur les services policiers* prévoit ce qui suit : « Si les fonctions précises d'un agent des premières nations concernent une réserve au sens de la *Loi sur les Indiens* (Canada), la nomination exige également l'approbation de l'organe responsable de la police sur la réserve ou bien du conseil de bande. »

43 Nishnawbe-Aski Police Services Board, p. 86.

44 *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, <http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/French/90c11_f.htm>.

45 Nishnawbe-Aski Police Services Board, présentation de la partie 2, p. 6.

46 Police provinciale de l'Ontario, présentation de la partie 2, p. 50.

47 Ibid., p. 49.

48 Clairmont, p. 34.

49 Nishnawbe-Aski Police Services Board, pp. 88-90.

50 Puisqu'ils desservent une énorme région, les services de police de la nation nishnawbe-aski doivent encourir des frais de déplacement beaucoup plus élevés que ceux qu'encourt la police municipale. Le taux d'abandon des policiers est également élevé au sein des SPNNA. Le stress associé aux affectations dans des endroits isolés contribue au roulement élevé. De plus, une fois formés, plusieurs policiers postulent des emplois dans le sud de la province, là où la rémunération et les conditions sont meilleures. Le conseil d'administration des SPNNA a adopté les normes établies par la *Loi sur les services policiers*, même si les normes prévues par la loi ne sont pas obligatoires pour les services de police des Premières nations, parce que le conseil d'administration était d'avis que les collectivités qu'il desservait avaient droit à des services policiers de qualité identique à celle des services policiers dont bénéficiaient les collectivités non autochtones. Par conséquent, la formation des policiers est devenue une dépense importante.

51 Nishnawbe-Aski Police Services Board, pp. 97 et 98.

52 Clairmont, p. 51.