



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Canada

Mobilisation à l'égard d'une loi fédérale sur les services de police des Premières Nations

Guide de discussion

Printemps 2022



Objectif

Le présent document vise à appuyer votre participation aux séances de mobilisation dirigées par le gouvernement du Canada à l'égard d'une loi fédérale sur les services de police des Premières Nations. Il décrit le processus d'élaboration conjointe, les renseignements généraux pertinents sur les services de police des Premières Nations et les questions qui seront soulevées pendant le processus de mobilisation pour favoriser la discussion. Les concepts et les idées proposés dans le présent document sont conçus pour stimuler le dialogue et pourraient évoluer au fil du temps.

Les Premières Nations au Canada réclament depuis longtemps une réforme de la façon dont les services de police des Premières Nations sont financés et ont préconisé l'élaboration d'une loi fédérale qui reconnaît les services de police des Premières Nations comme un service essentiel. Ces appels à la réforme ont été renforcés avec la publication du [rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées](#), qui comprenait l'appel à la justice 5.4 pour réformer la prestation des services de police dans les communautés autochtones.

Le budget de 2021 proposait d'accorder 43,7 millions de dollars sur cinq ans, à compter de 2021-2022, pour élaborer conjointement un cadre législatif pour les services de police des Premières Nations qui reconnaît les services de police des Premières Nations comme un service essentiel. La [Voie fédérale concernant les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones disparues et assassinées](#) a réitéré l'engagement à élaborer conjointement un cadre législatif. Dans les lettres de mandat de décembre 2021, le ministre de la Sécurité publique a été chargé de « continuer à travailler avec les partenaires des Premières Nations afin d'élaborer conjointement un cadre législatif pour les services de police des Premières Nations... » avec l'appui de la ministre des Services aux Autochtones et du ministre des Relations Couronne-Autochtones.

Reconnaître les services de police des Premières Nations comme un service essentiel par l'adoption d'une loi soulignerait que ces services sont indispensables à la sécurité et à la sûreté des communautés et qu'ils doivent être dotés de ressources suffisantes pour fournir des services de police adaptés sur le plan culturel. La loi pourrait énoncer des processus clairs pour le soutien fédéral, ainsi que parler de l'établissement de mesures pour fournir aux services de police des Premières Nations un financement stable. La loi fédérale ne s'appliquerait qu'aux services de police des Premières Nations et n'aurait aucune incidence sur les services de la Gendarmerie royale du Canada, de la Police provinciale de l'Ontario, de la Sûreté du Québec ou d'autres services de police municipaux, régionaux ou provinciaux non autochtones.

En tant que gardiens du savoir et titulaires de droits, les Premières Nations sont les mieux placées pour partager leurs besoins en matière de services de police avec le gouvernement du Canada (Sécurité publique Canada, Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones). Le gouvernement du Canada s'est également engagé à collaborer avec les provinces et les territoires pour s'assurer que la loi fédérale sera éclairée par les perspectives provinciales et territoriales, qu'elle complétera les lois et les règlements provinciaux et territoriaux existants sur les services de police et qu'elle ne portera pas atteinte aux autorités provinciales et territoriales existantes concernant les services de police.

Il est important de noter que la création d'une loi visant à déterminer comment le Canada appuie les services de police des Premières Nations n'éteindra ni ne minera les droits ancestraux et issus de traités existants, qui sont protégés par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. La loi n'empêcherait pas les peuples des Premières Nations de continuer à exercer les droits ancestraux qui peuvent être protégés en vertu de l'article 35, ou de négocier la mise en œuvre de ces droits dans des traités modernes, des accords ou d'autres arrangements constructifs futurs.

Le processus

L'élaboration conjointe est un processus de collaboration qui reconnaît les expériences vécues des Premières Nations et qui appuie le concept « Rien sur nous sans nous ». Cette approche sera guidée par l'engagement du gouvernement du Canada à l'égard de la réconciliation, y compris la [Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#) et les [Principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones](#).

Le gouvernement du Canada entreprend une mobilisation avec les Premières Nations, les provinces et les territoires, les organisations des Premières Nations, les services de police des Premières Nations, les conseils et les commissions de police des Premières Nations, les organisations de femmes des Premières Nations, les organisations de jeunes des Premières Nations, les personnes et les organisations des Premières Nations 2ELGBTQQIA+, les experts en la matière et d'autres. Le gouvernement du Canada et l'Assemblée des Premières Nations (APN) entreprennent des processus de mobilisation distincts, mais complémentaires pour appuyer l'élaboration conjointe de la loi fédérale sur les services de police des Premières Nations.

Nous voulons faciliter le plus possible la participation des gens, de sorte que le processus de mobilisation du gouvernement du Canada comprend trois façons de participer :

- **Séances de mobilisation virtuelles**
- **Plateforme de mobilisation en ligne**
- **Commentaires ou observations par écrit — adresse courriel des Services de police autochtones** : Vos commentaires peuvent être envoyés à l'adresse suivante : indigenouspolicing-policeautochtones@ps-sp.gc.ca

Cette mobilisation conduira à la publication d'un rapport sur « ce que nous avons entendu » et informera un colloque d'experts sur les services de police des Premières Nations afin de développer davantage les considérations pratiques et techniques pour l'élaboration conjointe de la loi.

Tout au long du processus, le gouvernement du Canada continuera de collaborer avec les provinces et les territoires, l'Association des chefs de police des Premières Nations, le Conseil de gouvernance des services de police des Premières Nations et avec les Premières Nations signataires de traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale afin de déterminer des considérations pratiques pour éclairer la loi fédérale. Informé des points de vue partagés dans le cadre des processus de mobilisation et de collaboration, le gouvernement du Canada élaborera conjointement avec l'Assemblée des Premières Nations des options stratégiques à considérer pour cette loi fédérale.

À propos des services de police des Premières Nations au Canada

Il y a actuellement 35 services de police des Premières Nations au Canada et un service de police inuit desservant 155 communautés inuites et des Premières Nations. Ils sont situés principalement en Ontario et au Québec, avec une présence plus faible dans toutes les provinces de l'Ouest canadien. Tous les services de police des Premières Nations et des Inuits fonctionnent conformément aux lois et aux règlements provinciaux sur les services de police en vigueur.

Les services de police des Premières Nations reçoivent tous un soutien financier dans le cadre du [Programme des services de police des Premières Nations et des Inuits](#) (PSPPI), un programme discrétionnaire de contributions créé en 1991 qui offre un financement fédéral à l'appui de services de police professionnels, dévoués et réceptifs aux communautés inuites et des Premières Nations admissibles. Les coûts admissibles dans le cadre du PSPPI sont partagés avec les provinces et les territoires selon un ratio de partage des coûts de 52 % pour le gouvernement fédéral et de 48 % pour les provinces et les territoires. Les ententes sur les services de police autogérés, qui sont les ententes utilisées pour fournir un financement fédéral et provincial aux services de police des Premières Nations et des Inuit, sont signées par trois parties : les communautés inuites ou des Premières Nations, la province concernée et le gouvernement fédéral.

Depuis de nombreuses années maintenant, les services de police des Premières Nations font face à d'importants défis et à des obstacles financiers pour être en mesure d'offrir des services de police adéquats et adaptés à la culture, en partie en raison des limites du PSPPI. Les services de police des Premières Nations et les dirigeants communautaires ont soulevé diverses questions, notamment :

- *les budgets limités*, ainsi que des communautés des Premières Nations qui se font concurrence pour avoir accès à un financement gouvernemental limité;
- *les ententes de contribution du gouvernement d'une durée limitée* ayant une incidence sur la capacité des services de police d'entreprendre une planification à long terme;
- *les inégalités « à la table »* donnant aux Premières Nations l'impression de ne pas vraiment avoir une voix à la table de négociation, en raison des limites des dispositions des ententes de négociation et des niveaux de financement du gouvernement;
- *les modalités restrictives du programme*, qui limitent la capacité des services de police d'offrir certains services spécialisés pour répondre aux besoins particuliers des communautés qu'ils desservent.

Compte tenu de ces défis, de nombreux rapports, enquêtes et études de recherche ont demandé des réformes au programme ou la création d'une loi fédérale reconnaissant les services de police des Premières Nations comme des services essentiels, notamment :

- le rapport de 2019 intitulé « [Vers la paix, l'harmonie et le bien-être : Les services de police dans les communautés autochtones](#) » publié par le Comité d'experts sur les services de police dans les communautés autochtones du Conseil des académies canadiennes;
- l'appel à la justice 5.4 du rapport final de l'[Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées](#).

Thèmes de discussion

En décembre 2021, Sécurité publique Canada et Services aux Autochtones Canada ont organisé trois séances de prémobilisation avec un petit nombre de représentants des Premières Nations, des services de police des Premières Nations, des provinces et des territoires et d'autres organisations afin de recueillir des points de vue sur la façon de mobiliser, ainsi que sur les thèmes et les questions de mobilisation. Entre autres choses, nous avons entendu les participants dire que les discussions devraient porter sur l'élaboration conjointe de la loi fédérale et non pas sur les préoccupations avec le Programme des services de police des Premières Nations et des Inuits (PSPPN), qui ont été soulevées pendant la [mobilisation de 2016 sur le Programme](#). Nous avons également entendu les participants dire qu'ils veulent avoir de riches conversations sur les rôles des Premières Nations, du Canada et des provinces et territoires dans le soutien aux services de police des Premières Nations. Ces opinions ont mené aux thèmes révisés suivants et à l'élaboration d'information contextuelle visant à éclairer les discussions.

- Thème 1 : Services de police des Premières Nations en tant que services essentiels
- Thème 2 : Rôles des Premières Nations, des provinces, des territoires et du gouvernement fédéral dans le soutien aux services de police des Premières Nations
- Thème 3 : Financement des services de police des Premières Nations

Thème no 1 : Services de police des Premières Nations en tant que services essentiels

Les services de police des Premières Nations sont essentiels à la sécurité des communautés qu'ils desservent. Ils ne font pas que faire respecter la loi — ils font partie de la communauté — ils participent à des événements et visitent des écoles, ils travaillent avec les Aînés et ils établissent des relations avec les membres de la communauté. Toutefois, certains services de police des Premières Nations ont indiqué qu'ils ne sont pas en mesure de mener certaines de ces activités parce qu'ils n'ont pas suffisamment de ressources humaines ou financières. Reconnaître les services de police des Premières Nations comme un service essentiel soulignerait que ces services sont indispensables à la sécurité et à la sûreté des communautés et qu'ils doivent être dotés de ressources suffisantes pour fournir des services de police adaptés à la culture et adaptés aux besoins.

Un objectif proposé de la loi fédérale sur les services de police des Premières Nations serait de reconnaître les services de police des Premières Nations comme des services essentiels. À l'appui de cet objectif, il importe d'avoir une compréhension commune de ce que les services de police des Premières Nations doivent faire pour répondre aux besoins des communautés en matière de sécurité et de maintien de l'ordre. Au-delà des opérations policières quotidiennes, cela pourrait aussi inclure des services de police des Premières Nations qui favorisent une relation positive avec les communautés qu'ils desservent. Notant qu'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive, un service de police des Premières Nations qui est reconnu comme un service essentiel peut avoir la capacité de :

- Assurer la sécurité de toutes les personnes et de tous les biens.
- Faciliter la collaboration entre les services de police des Premières Nations et les communautés qu'ils desservent.
- Être réceptif aux histoires et aux cultures uniques des Premières Nations.
- S'assurer que les services de police sont représentatifs des communautés qu'ils desservent.
- Veiller à ce que les Premières Nations aient des niveaux équitables de services de police par rapport aux communautés non autochtones.
- Veiller à ce que les priorités en matière de sécurité communautaire et de maintien de l'ordre établies par les Premières Nations soient respectées.

Pour atteindre l'objectif proposé de la loi fédérale, il faut également élaborer des processus et des mécanismes concrets pour la mettre en œuvre. Le mécanisme actuel pour appuyer les services de police des Premières Nations (c.-à-d. les ententes sur les services de police autogérés du Programme des services de police des Premières Nations et des Inuits) a été critiqué comme étant insuffisant pour appuyer les services de police des Premières Nations. Nous aimerions connaître vos commentaires sur ce qui doit changer, ainsi que vos idées sur les autres mécanismes qui pourraient appuyer la mise en œuvre de la loi.

Questions de discussion

1. Vous êtes invités à envisager :
 - a) À quoi ressemble pour vous un service de police des Premières Nations reconnu comme un service essentiel?
 - b) Quelles sont les caractéristiques d'un service de police des Premières Nations qui est reconnu comme un service essentiel? Quels services le service de police des Premières Nations serait-il en mesure d'offrir à la communauté?

-
2. Nous avons entendu dire que les ententes sur les services de police autogérés n'appuient pas efficacement les services de police des Premières Nations.
 - a) Selon vous, quels mécanismes seraient nécessaires pour appuyer la mise en œuvre d'une loi sur les services de police des Premières Nations? Veuillez décrire ces mécanismes.

Thème no 2 : Rôles des Premières Nations, des provinces, des territoires et du gouvernement fédéral dans le soutien aux services de police des Premières Nations

La prestation de services de police aux communautés du Canada, y compris aux Premières Nations, est largement déterminée par la Constitution canadienne. En général, les provinces et les territoires ont la responsabilité législative de l'administration de la justice, y compris les services de police. À ce titre, les services de police des Premières Nations sont établis et fonctionnent conformément aux lois et aux règlements provinciaux et territoriaux pertinents sur les services de police.

Depuis 1991, le rôle du gouvernement fédéral dans ce domaine est d'offrir du financement aux services de police des Premières Nations par l'entremise du [Programme des services de police des Premières Nations et des Inuits](#). Toute loi fédérale dans le domaine des services de police des Premières Nations doit être éclairée par des engagements avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et accorder une attention particulière au partage constitutionnel des pouvoirs.

Les Premières Nations ont un rôle important à jouer pour appuyer la prestation de services de police adaptés à la culture. Ils ont joué un rôle fondamental dans l'établissement des services de police existants des Premières Nations et travaillent souvent avec ces services pour éclairer les priorités en matière de services de police et de sécurité communautaire. L'établissement d'une loi fédérale sur les services de police des Premières Nations serait une occasion de faire progresser l'autodétermination des Premières Nations conformément à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Le gouvernement du Canada reconnaît que pour que la loi fédérale sur les services de police des Premières Nations fonctionne, la loi fédérale devrait compléter les lois et les règlements provinciaux et territoriaux sur les services de police et respecter l'autodétermination des Premières Nations.

Questions de discussion

1. Quel rôle les Premières Nations pourraient-elles jouer pour soutenir les services de police des Premières Nations dans leur travail?
2. Comment le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux pourraient-ils collaborer avec les Premières Nations pour appuyer au mieux les services de police des Premières Nations?

Thème no 3 : Financement des services de police des Premières Nations

Les services de police des Premières Nations doivent être suffisamment financés pour accomplir leur travail et les services de police des Premières Nations doivent être financés à un niveau correspondant à leur reconnaissance comme services essentiels.

Depuis 1991, le gouvernement du Canada fournit un financement pour appuyer les services de police des Premières Nations par l'entremise du Programme des services de police des Premières Nations et des Inuits (PSPPI). Le financement dans le cadre du PSPPI est partagé entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ou territoriaux, selon un ratio de 52 % — 48 % respectivement.

Le processus actuel par lequel les services de police des Premières Nations reçoivent un financement fédéral et provincial se fait par l'entremise d'ententes de services de police autogérés, qui sont signées par trois parties : les Premières Nations, la province concernée et le gouvernement fédéral. À l'heure actuelle, le financement fédéral disponible pour les services de police des Premières Nations est limité et son attribution est fondée sur les dépenses admissibles en vertu des modalités du PSPPI. Bien que le gouvernement du Canada ait fait d'importants investissements dans le programme en 2018 et des investissements supplémentaires dans le budget de 2021, on continue de critiquer le fait que les modalités du programme manquent de la souplesse nécessaire pour répondre aux besoins des services de police des Premières Nations et qu'il n'y a pas suffisamment de financement fédéral pour appuyer efficacement les services de police des Premières Nations.

Questions de discussion

1. Que pensez-vous de ce qui serait nécessaire pour assurer que le financement qui appuie les services de police des Premières Nations est :
 - accessible;
 - équitable;
 - stable?

Y a-t-il d'autres aspects qui, selon vous, sont importants pour assurer un financement approprié pour les services de police des Premières Nations et qui ne sont pas visés par ce qui précède?

2. Quelles sont vos attentes concernant les processus et les rôles des décideurs dans la détermination du financement pour les services de police des Premières Nations?