



MÉMOIRE

**ASSOCIATION DES POLICIÈRES
ET POLICIERS PROVINCIAUX DU QUÉBEC**

COMMISSION DES INSTITUTIONS

**Consultations particulières et auditions publiques à l'égard du
Projet de loi no 54**

Loi modifiant la Loi sur la police et d'autres dispositions législatives

JANVIER 2008

L'Association des policières et policiers provinciaux du Québec (ci-après : « l'Association »), est une organisation représentant les 5 000 policiers de la Sûreté du Québec. À ce titre, elle représente notamment les policiers de la Sûreté du Québec des districts de l'Abitibi-Témiscamingue-Nord du Québec et du Saguenay-Lac-Saint-Jean qui risquent d'être affectés par le Projet de loi no 54 qui vise notamment la création d'un corps de police de l'Administration régionale crie.

De nombreuses communautés cries situées dans les districts de l'Abitibi-Témiscamingue-Nord du Québec et du Saguenay-Lac-Saint-Jean sont actuellement desservies par un corps ou un service de police cri, tel que les communautés Waswanipi, Oujé-Bougoumou, Mistissini, Némaska James Bay, Waskaganish, Eastmain, Wemindji, Chisasibi, Whapmagoostui.

La Sûreté du Québec couvre quant à elle actuellement les services policiers entres autres dans les municipalités de la Baie-James, Lebel-sur-Quévillon, Matagami, Radisson et Chapais-Chibougamau qui pourraient être touchées par le Projet de loi no 54. Par ailleurs, dans le cadre de son rôle supplétif, la Sûreté du Québec se doit de porter assistance à la police crie lorsqu'un événement le requiert.

C'est donc dans ce contexte que l'Association considère avoir l'intérêt, dans le cadre des présentes consultations, à faire valoir son point de vue en ce qui concerne le Projet de loi no 54 dans le but de s'assurer que ses membres policiers de la Sûreté du Québec ayant à desservir les terres visées continuent d'être en mesure de protéger la paix et la sécurité

publique et de prévenir et réprimer le crime sur l'ensemble du territoire, tel que le requiert la *Loi sur la police*¹.

À cet égard, l'Association désire faire part de nombreuses ambiguïtés soulevées par le Projet de loi no 54, notamment en ce qui a trait aux fonctions devant être assumées par la nouvelle police régionale crie et en ce qui concerne l'étendue de la compétence territoriale devant être couverte par celle-ci.

L'Association entend démontrer les répercussions négatives que peuvent entraîner ces ambiguïtés sur le travail qui doit être effectué, tant par les policiers cris que par les policiers de la Sûreté du Québec, pour assurer leur rôle de maintien de la paix, de l'ordre, de la sécurité publique et pour prévenir et réprimer le crime.

L'Association entend finalement faire certaines recommandations n'étant pas à l'encontre de la mise en place d'un corps de police régionale crie, tout en maintenant l'efficacité du travail de ses membres policiers de la Sûreté du Québec qui se doivent d'assurer la mission qui leur est dévolue en vertu de la *Loi sur la police*.

I- LE MANQUE DE CLARTÉ DE CERTAINES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI NO 54

Comme l'a mentionné le ministre responsable des affaires autochtones, M. Benoît Pelletier, devant l'Assemblée nationale le 30 novembre 2007², le Projet de loi no 54 visant la mise en

¹ L.R.Q., c. P-13.1;

² Journal des débats, débats de l'Assemblée nationale, le vendredi 30 novembre 2007, vol. 40 no 47;

place d'un corps de police de l'Administration régionale crie fait suite à l'Entente concernant une nouvelle relation entre le Gouvernement du Québec et les cris du Québec (communément appelée : la « Paix des braves »).

En effet, l'article 10.11 de l'entente sur la Paix des braves prévoit en ce qui concerne les services policiers que :

« 10.11 Les parties conviennent du principe d'une Convention complémentaire à la CBJNQ modifiant les articles 19.1 et 19.2 de celle-ci afin d'y incorporer un nouveau concept de Police régionale crie :

a) qui sera responsable pour les services policiers locaux des communautés cries y compris certains services spécialisés (Terres cries de Catégorie IA et Terres cries de Catégorie IB); et

b) qui assumera en collaboration avec le Sûreté du Québec, un rôle et des responsabilités pour les services policiers sur les Terres de Catégorie II et sur les terres de Catégorie III visées au paragraphe 22.1.6 de la CBJNQ, le tout selon des modalités qui devront être discutées entre les parties en consultation avec les corps policiers concernés. »³ (nos soulignés)

Comme l'indique cette disposition, cette entente sur la Paix des braves fait elle-même suite à la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (ci-après : la « Convention de la Baie-James ») dont le chapitre 19 prévoyait la création d'unités cries de la Sûreté du Québec et la création de corps policiers des communautés cries. C'est également la Convention de la Baie-James qui a mis en place le régime des terres cries de catégories IA, IB, II et III.

C'est dans ce contexte que l'article 11 du Projet de loi no 54 prévoit que l'Administration régionale crie est autorisée à établir et à maintenir un corps de police régional à l'intérieur duquel les corps et services policiers existants des villages cris seront fusionnés.

³ Entente concernant une nouvelle relation entre le Gouvernement du Québec et les cris du Québec, le 7 février 2002, article 10.11;

Bien que l'Association comprenne l'intérêt de vouloir réorganiser les corps et services de police criés par la création d'un corps de police régional cri, le premier problème soulevé par le Projet de loi no 54 est la détermination de la compétence territoriale de cette nouvelle police régionale crie.

En effet, le nouvel article 102.6 de la *Loi sur la police* suggéré par l'article 11 du Projet de loi no 54 se lit comme suit :

« **102.6.** *Le corps de police régional a compétence sur le territoire suivant :*

1° *les terres de la catégorie IA ;*

2° *les terres de la catégorie IB, y compris les terres spéciales de la catégorie IB, ainsi que toute autre terre constituant le territoire d'un village cri au sens de la Loi sur les villages criés et le village naskapi (chapitre V-5.1) ;*

3° *les terres de catégories II ou III situées à l'intérieur du périmètre des terres de catégorie I d'une communauté crie ;*

4° *lorsque les terres de catégorie I d'une communauté crie sont bornées de quelque côté par une eau navigable ou autre, ou par la rive ou le rivage de cette eau, sur le territoire situé en face de ces terres jusqu'au milieu de l'eau et sur les îles et atterrissements qui s'y trouvent si cette étendue ne forme pas déjà partie des terres de catégorie I d'une communauté crie ; si, cependant, l'eau en face de ces terres a une largeur de plus de 3 kilomètres, cette responsabilité ne peut être exercée au-delà de 1,5 kilomètre de la rive ou du rivage sans le consentement du gouvernement et de l'Administration régionale crie ; »*

Cette nouvelle disposition reprend essentiellement la compétence qui est actuellement dévolue aux corps de police criés en vertu de l'article 97 de la *Loi sur la police* dont le Projet de loi no 54 prévoit l'abrogation.

Or, même un examen très attentif de la Convention de la Baie-James et des cartes qui y sont jointes permet difficilement de déterminer, par exemple, ce que constituent « *les terres de catégories II ou III situées à l'intérieur du périmètre des terres de catégorie I d'une communauté crie* ».

L'Association estime que le Projet de loi no 54, tel qu'il est libellé actuellement, ne semble pas permettre de déterminer avec certitude si des municipalités telles que la Baie-James, Lebel-sur-Quévillon, Matagami, Radisson et Chapais-Chibougamau constituent ou non des terres de catégories II ou III situées à l'intérieur du périmètre des terres de catégorie I sur lesquelles la police régionale crie pourrait avoir compétence.

En effet, ces municipalités se trouvent à proximité des communautés crie et il ne semble pas possible de déterminer avec précision ce que pourraient viser dans les faits les terres de catégories II ou III situées à l'intérieur du périmètre des terres de catégorie I, tel que libellé à l'article 102.6 paragraphe 3 suggéré dans le Projet de loi no 54 et tel que décrit dans l'établissement du régime des terres prévu dans la Convention de la Baie-James et les cartes qui y sont jointes⁴.

Il nous apparaît donc difficile, à la lumière du Projet de loi no 54 tel qu'il est libellé actuellement, de savoir avec précision quelle sera la compétence territoriale de la nouvelle police régionale crie par rapport à la compétence actuelle des différents corps et services de police crie. Bien que dans les faits les corps et services de police crie n'exercent actuellement aucune compétence dans les municipalités de la Baie-James, Lebel-sur-Quévillon, Matagami, Radisson et Chapais-Chibougamau, l'article 102.6, tel que proposé par le Projet de loi no 54, ne permet pas de déterminer avec certitude si la compétence de la police régionale crie pourrait éventuellement être étendue à ces municipalités.

⁴ Convention de la Baie-James, chapitres 1, 4, 5 et 7;

L'article 102.7, tel que proposé par le Projet de loi no 54, risque également de soulever des interrogations au niveau de l'étendue territoriale de la compétence de la police régionale crie puisque cette disposition prévoit que :

« 102.7. Le corps de police régional assumera, en collaboration avec la Sûreté du Québec, un rôle et des responsabilités pour les services policiers sur les terres des catégories II et III visées au paragraphe 22.1.6 de la Convention de la Baie James et du Nord québécois approuvée par la Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois (chapitre C-67), le tout selon des modalités qui devront être convenues entre le gouvernement et l'Administration régionale crie, après consultation avec les corps policiers concernés. » (nos soulignés)

Selon les dispositions de la Convention de la Baie-James et selon des cartes du ministère des transports, les municipalités de la Baie-James, Lebel-sur-Quévillon, Matagami, Radisson et Chapais-Chibougamau se trouvent sur des terres de catégorie III, de sorte que si tel est le cas, ces municipalités devraient être desservies par la police régionale crie en collaboration avec la Sûreté du Québec, ce avec quoi l'Association s'estime en total désaccord.

L'article 102.7 tel que proposé par le Projet de loi no 54, pose problème puisque cette disposition ne définit en rien ce que signifie et ce qu'implique la « collaboration » entre la police régionale crie et la Sûreté du Québec. La police régionale crie doit-elle assumer un rôle de premier plan sur ces territoires avec la « collaboration » de la Sûreté du Québec uniquement en cas de besoin? Ou s'agit-il d'une « collaboration » suivant laquelle la police régionale crie s'occuperait d'une portion du territoire et la Sûreté du Québec d'une autre portion?

Par ailleurs, l'article 102.7 proposé par le Projet de loi no 54 prévoit que la collaboration entre la police régionale crie et la Sûreté du Québec sur les terres de catégories II et III devra avoir lieu selon des modalités devant être convenues entre le gouvernement et l'Administration

régionale crie, sans toutefois préciser ou définir ces modalités. Au surplus, bien que l'article 102.7 proposé par le Projet de loi no 54 prévoit la consultation des corps policiers concernés dans le cadre des discussions devant avoir lieu pour convenir des modalités suivant lesquelles la collaboration envisagée par le Projet de loi no 54 exclut totalement l'Association de ces discussions, ce qui nous apparaît totalement inacceptable.

L'article 102.8 proposé par le Projet de loi no 54 risque également de soulever des incongruités. En effet, cette disposition prévoit que :

« 102.8. Afin de remplir leur mission, le corps de police régional et ses membres fournissent les services policiers visés par la présente loi et déterminés par entente entre le gouvernement et l'Administration régionale crie. » (nos soulignés)

Cette disposition laisse clairement entendre que le corps de police régional crie devra fournir les mêmes services que n'importe quel autre corps de police. Or, cette disposition doit être lue en conjonction avec l'alinéa 3 de l'article 72 de la *Loi sur la police*⁵ qui stipule que :

« Le territoire de l'Administration régionale Kativik ainsi qu'une communauté autochtone ou un village crie ou naskapi peuvent être desservis par un corps de police qui leur est propre, quelle que soit leur population. Ces corps de police ne sont pas tenus de fournir les services d'un des niveaux établis par l'article 70. Il en est de même de tout autre corps de police ayant compétence sur un territoire situé au nord du 51° parallèle, sous réserve que celui-ci fournisse les services convenus avec le ministre. » (nos soulignés)

Rappelons que l'article 70 et l'Annexe G de la *Loi sur la police* énumèrent l'ensemble des services policiers qui doivent nécessairement être fournis par un corps de police en fonction de la population de la municipalité qu'il dessert. Compte tenu que le Projet de loi no 54⁶ ne

⁵ L.R.Q., c. P-13.1;

⁶ Article 2;

fait qu'apporter quelques modifications techniques à l'article 72 de la *Loi sur la police*, nous devons en conclure que malgré l'article 102.8 proposé par le Projet de loi no 54, la police régionale crie, malgré une compétence plus étendue, ne sera pas tenue de fournir les services établis par l'article 70 et l'Annexe G de la loi. Enfin, l'incertitude quant aux services qui devront être fournis par le corps de police régional cri est d'autant plus importante compte tenu que l'article 102.8 proposé par le Projet de loi no 54 prévoit que les services devant être fournis par le corps de police régional cri pourront être déterminés par entente entre le gouvernement et l'Administration régionale crie.

L'Association considère que l'ensemble des incertitudes et incongruités découlant du Projet de loi no 54 risque d'avoir des répercussions sur les services policiers desservis sur ce territoire.

II- LES RÉPERCUSSIONS POSSIBLES DU PROJET DE LOI NO 54 TEL QUE LIBELLÉ ET LES SOLUTIONS DEVANT ÊTRE ENVISAGÉES

L'Association comprend l'intérêt de la création d'un corps de police régional cri visant à rassembler et à rendre plus efficace les différents corps et services de police cris déjà en place sur le territoire. Nous comprenons que la police crie joue un rôle dans la préservation de la sécurité publique et la prévention du crime au sein des communautés cries, compte tenu d'une culture qui leur est propre et de l'utilisation de diverses langues autres que le français.

Cependant, l'Association estime crucial que la compétence du corps de police de l'Administration régionale crie soit clairement définie et limitée aux communautés cries, tel

que c'est le cas actuellement, et ce, en raison de nombreuses préoccupations que pourrait engendrer un élargissement du territoire desservi par la police régionale crie.

En effet, en ce qui concerne l'article 102.6 tel que proposé par le Projet de loi no 54, l'Association estime que le Projet de loi no 54 devrait clairement prévoir ce que constituent les terres de catégories II ou III situées à l'intérieur du périmètre des terres de catégorie I de façon à ce que des municipalités telles que la Baie-James, Lebel-sur-Quévillon, Matagami, Radisson et Chapais-Chibougamau, situées sur des terres de catégorie III, soient clairement exclues de la compétence de la police régionale crie.

De la même façon, l'Association estime, en ce qui a trait à l'article 102.7 tel que proposé par le Projet de loi no 54, que mis à part quelques routes d'accès aux communautés cries qui se trouvent sur des terres de catégorie II et sur lesquelles les policiers cris ont compétence, le corps de police régional cri ne devrait pas avoir compétence sur les terres de catégories II et III, et ce, même dans un contexte de « collaboration » avec la Sûreté du Québec.

À cet égard, l'Association considère que si la compétence du corps de police régional cri est étendue aux terres de catégorie III, cette situation aura pour conséquence de faire en sorte que les policiers cris assureront les services policiers dans des municipalités telles que la Baie-James, Lebel-sur-Quévillon, Matagami, Radisson et Chapais-Chibougamau. Or, ce corps de police régional ne sera même pas assujéti aux niveaux de services prévus à l'article 70 et à l'Annexe G de la *Loi sur la police* comme le confirme l'article 102.8 tel que proposé par le Projet de loi no 54 lu en conjonction avec l'article 72 alinéa 3 de la *Loi sur la police*.

Ces municipalités, dont la population peut atteindre plus de 8 000 personnes dans le cas de la ville de Chibougamau, pourraient donc être desservies par un corps de police n'ayant pas l'obligation de mettre en place un niveau de service requérant d'assurer, par exemple selon le niveau de service I, un service de patrouille 24 heures sur 24, un service de sécurité nautique à l'égard des plaisanciers circulant sur un plan d'eau ou encore un service d'enquête pour divers types d'infraction.

Or, depuis les intégrations des corps de police municipaux de Matagami et Baie-James en 1991, Chibougamau en 1998 et Lebel-sur-Quévillon en 2000, la Sûreté du Québec a toujours adéquatement assuré les services policiers dans ces municipalités ainsi que sur l'ensemble du territoire constituant des terres de catégories II et III à la lumière de la convention de la Baie-James. À cet égard, rappelons que la Sûreté du Québec est le seul corps de police à offrir des services de niveau six (6), soit l'ensemble des services policiers prévus à l'Annexe G de la *Loi sur la police*⁷.

Advenant qu'il ait compétence sur les terres de catégorie III, le corps de police régional cri pourrait aussi être appelé, en lieu et place de la Sûreté du Québec, à porter assistance au service assurant la sécurité sur les installations d'Hydro-Québec qui se retrouvent essentiellement sur des terres de catégorie III.

Dans ce contexte où le corps de police régional cri pourrait être appelé à assurer les services policiers dans différentes municipalités et potentiellement sur diverses installations d'Hydro-Québec, l'assistance de la Sûreté du Québec risque d'être nécessaire à de nombreuses

⁷ Article 70 alinéa 2 de la *Loi sur la police*;

reprises, compte tenu que le corps de police cri n'est pas tenu d'assurer les niveaux de services policiers prévus à la loi.

Par ailleurs, l'Association estime important de rappeler que les policiers des corps de police cris, qui seront fusionnés au sein du corps de police régional cri qui pourrait avoir compétence dans ces différentes municipalités n'ont pas nécessairement reçu la même formation que les policiers de la Sûreté du Québec. En effet, les policiers cris peuvent avoir été formés en anglais ou en français à titre de constable spécial dans le cadre d'une formation de douze (12) semaines à l'École nationale de police ne requérant pas d'autres conditions d'admission que d'être citoyen canadien, être de bonnes mœurs, ne pas avoir de casier judiciaire et être inscrit par une organisation policière autochtone. Les policiers de la Sûreté du Québec doivent, quant à eux, suivre le programme de formation initiale en patrouille-gendarmerie à l'École nationale de police, d'une durée de 434 heures, dont les préalables requièrent notamment d'avoir obtenu un diplôme d'études collégiales ou une attestation d'études collégiales en techniques policières. Au surplus, mentionnons que la majorité des policiers cris utilise l'anglais comme langue courante, ce qui pourrait également engendrer des problèmes si le corps de police de l'Administration régionale crie dessert des municipalités telles que la Baie-James, Lebel-sur-Quévillon, Matagami, Radisson et Chapais-Chibougamau dont les citoyens sont majoritairement francophones.

L'Association considère donc qu'il est préférable de maintenir, au sein des terres de catégories II et III sur lesquelles se trouvent des municipalités telles que la Baie-James, Lebel-sur-Quévillon, Matagami, Radisson et Chapais-Chibougamau, un service de police ayant à assurer les niveaux de services prévus en vertu de la *Loi sur la police* et dont les policiers détiennent une formation complète d'agent de la paix requérant notamment un diplôme

d'études collégiales ou une attestation d'études collégiales en techniques policières, tel que c'est le cas pour les policiers de la Sûreté du Québec qui desservent actuellement ces municipalités.

En ce qui concerne la collaboration entre le corps de police régional cri et la Sûreté du Québec suggérée à l'article 102.7 tel que proposé par le Projet de loi no 54 sur les terres de catégories II et III, l'Association estime qu'il ne s'agit pas d'une avenue qui devrait être envisagée considérant qu'il serait hasardeux de tenter de délimiter avec précision les rôles respectifs du corps de police régional cri et de la Sûreté du Québec dans un contexte de « collaboration » sur un même territoire.

L'Association estime, d'autre part, que de nombreux autres éléments militent en faveur du maintien du service de la Sûreté du Québec sur les terres de catégories II et III sur lesquelles se trouvent des municipalités telles que la Baie-James, Lebel-sur-Quévillon, Matagami, Radisson et Chapais-Chibougamau.

D'abord, rappelons qu'en vertu des articles 72 et 76 et suivants de la *Loi sur la police*, ces municipalités ont conclu des ententes de services en vertu desquelles la Sûreté du Québec assure sur ces territoires l'ensemble des services policiers prévus en vertu de la *Loi sur la police*. Les municipalités étant reconnues comme une entité gouvernementale municipale au sein du gouvernement québécois et étant dûment autorisées par la loi à conclure ces ententes de service avec la Sûreté du Québec et celles-ci étant conclues pour de nombreuses années avec possibilité de renouvellement automatique, l'Association considère que ces ententes de services devraient être maintenues et respectées conformément à la loi.

Par ailleurs, rien dans la Convention de la Baie-James ou l'entente sur la Paix des braves n'oblige le gouvernement à conférer compétence à la police crie sur les terres de catégorie II ou III, surtout considérant que l'article 10.11 de ladite entente sur la Paix des braves, sur laquelle le ministre responsable des affaires autochtones M. Benoît Pelletier s'est appuyé pour présenter son projet de loi, est périmée depuis le 31 mars 2005.⁸

En conséquence de tout ce qui précède, l'Association désire formuler les recommandations suivantes en ce qui concerne le Projet de loi no 54 :

- 1) l'Association n'est pas contre le fait que le corps de police de l'Administration régionale crie soit établi tel que le propose le Projet de loi no 54;
- 2) cependant, l'Association requiert, à la lumière des articles 102.6 et 102.7 proposés par le Projet de loi no 54, que le corps de police de l'Administration régionale crie ne se voit pas octroyer compétence sur les terres de catégories II ou III, sauf en ce qui concerne les routes d'accès aux communautés cries qui se trouvent sur des terres de catégorie II et sur lesquelles les policiers cris ont compétence en vertu d'ententes tripartites;
- 3) l'Association recommande également que les ententes de service conclues entre le Ministère de la sécurité public et les municipalités de la Baie-James, Lebel-sur-

⁸ En effet, les articles 10.14 et 10.15 de l'entente de la Paix des braves se lisent comme suit :

« 10.14 Les dispositions des articles 10.11 à 10.13 seront périmées au 31 mars 2005 à moins que d'ici cette date :

a) une entente tripartite soit intervenue entre le Québec, l'Administration régionale crie et le Canada concernant les termes et modalités de ces modifications aux articles 19.1 et 19.2 de la CBJNQ; et

b) une entente de financement soit intervenue entre le Québec, l'Administration régionale crie et le Canada afin de convenir du financement de cette Police régionale crie pour les cinq (5) premières années de ses activités. »

Quévillon, Matagami, Radisson et Chapais-Chibougamau soient maintenues et respectées de façon à ce que la Sûreté du Québec continue d'assurer les services policiers sur ces territoires.

Advenant que cette possibilité soit envisagée, l'Association pourrait également s'estimer favorable à ce que les unités crie, initialement prévues dans la Convention de la Baie-James, soient développées au sein de la Sûreté du Québec afin d'assurer un meilleur support au développement du corps de police de l'Administration régionale crie.

Enfin, l'Association désire souligner qu'elle souhaite ardemment que le processus de mise en place du corps de police de l'Administration régionale crie soit effectué avec transparence, en collaboration avec tous les intervenants impliqués, y compris l'Association qui a été jusqu'à maintenant tenue totalement à l'écart des discussions entourant l'entente de police régionale avec les cris qui semblent déjà avoir été entreprises selon les informations publiées au sein de la Direction des affaires autochtones du Ministère de la sécurité publique⁹.

L'Association considère et soumet avec respect que les recommandations formulées dans le présent mémoire apporteront des éclaircissements dans le cadre de la mise en place du corps de police de l'Administration régionale crie, tout en préservant les services policiers actuellement desservis par la Sûreté du Québec au sein des terres de catégories II et III sur lesquelles se trouvent les municipalités de la Baie-James, Lebel-sur-Quévillon, Matagami, Radisson et Chapais-Chibougamau, et ce, dans le meilleur intérêt de l'ensemble des citoyens vivant sur ce territoire.

10.15 Les parties conviennent que la date du 31 mars 2005 est une date limite et qu'elles souhaitent plutôt agréer des ententes requises dans les meilleurs délais et idéalement avant le 31 mars 2003. »

⁹ <http://www.msp.gouv.qc.ca/msp/msp.asp?txtSection=structure&txtCategorie=dgappss>;

Cependant, bien qu'elle respecte cette idée de la création d'une police régionale crie, l'Association désire proposer une alternative suivant laquelle les policiers cris pourraient plutôt être intégrés à titre de constables spéciaux au sein de la Sûreté du Québec dans une section de policiers cris ayant exclusivement compétence dans les communautés cries. Une telle façon de faire permettrait de rencontrer les attentes des communautés cries en matière de sécurité publique et répondrait par le fait même en partie au besoin d'effectifs de la Sûreté du Québec sur ce territoire.