

Printemps 2014



Rapport du vérificateur général du Canada

CHAPITRE 5

Le Programme des services de police des Premières nations —
Sécurité publique Canada



Bureau du vérificateur général du Canada

BVG

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
Centre de distribution
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2014.

N° de catalogue FA1-2014/1-5F-PDF
ISBN 978-0-660-22031-4
ISSN 1701-5421

CHAPITRE 5

Le Programme des services de police des Premières nations — Sécurité publique Canada

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur les mérites de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Table des matières

Introduction	1
Contexte	1
Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral	3
Objet de l'audit	4
Observations et recommandations	4
Conception du Programme	4
Certaines ententes en matière de services de police n'exigent pas clairement une conformité absolue avec le cadre juridique provincial applicable	5
Les éléments sélectionnés des principes de la <i>Politique sur la police des Premières nations</i> ne sont pas entièrement intégrés dans les ententes de services de police	9
Exécution du Programme	11
Le programme n'est pas accessible ni transparent pour toutes les communautés des Premières Nations	12
Il arrive souvent que les fonds du Programme ne sont pas utilisés pour améliorer les services de police, tel qu'il est prévu	13
Les Premières Nations ne sont pas représentées de manière significative lors de la négociation des ententes	16
Sécurité publique Canada n'a pas l'assurance raisonnable que les communautés des Premières Nations disposent d'installations adéquates pour les services de police	18
Les fonds affectés aux biens immobiliers ne sont pas nécessairement utilisés de façon économique	23
Mesures et rapports	24
Les mesures du rendement et les rapports sont incomplets	24
Conclusion	26
À propos de l'audit	27
Annexe	
Tableau des recommandations	32

Introduction

Contexte

5.1 Le paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* stipule que les provinces ont l'autorité législative de « l'administration de la justice dans la province », y compris la prestation des services de police. En vertu du paragraphe 91(24) de la même loi, l'autorité législative du gouvernement fédéral s'étend aux « Indiens et [aux] terres réservées pour les Indiens ».

5.2 En 1986, afin de répondre à des préoccupations exprimées à l'égard des services de police fournis dans les communautés des Premières Nations, le Groupe d'étude fédéral de la politique sur le maintien de l'ordre dans les réserves indiennes a été créé afin de mener une étude nationale de la politique sur les services de police dans les réserves. Les préoccupations à l'origine de l'étude portaient sur les ententes de services de police improvisées, l'inégalité du financement, l'escalade des dépenses fédérales et l'absence de politique fédérale claire sur les services de police au sein des Premières Nations.

5.3 Dans son rapport publié en 1990, le Groupe d'étude affirmait que les communautés des Premières Nations n'avaient pas accès à des services de police de même niveau et de même qualité que ceux offerts aux autres collectivités environnantes. De plus, le Groupe d'étude exprimait les préoccupations suivantes :

- délais d'intervention de la police trop longs;
- trop peu d'activités de prévention du crime;
- taux de criminalité substantiellement plus élevés que la moyenne nationale, particulièrement pour les crimes violents;
- formation inférieure des agents de police des bandes.

5.4 En 1991, le gouvernement fédéral a donné suite au rapport du Groupe d'étude en établissant la *Politique sur la police des Premières nations* et le Programme des services de police des Premières nations. Le Programme a aussi été créé en réponse aux crises qui avaient secoué l'ordre public et porté atteinte à la sécurité au sein des communautés des Premières Nations entre 1989 et 1990. Le but de la Politique, mise à jour en 1996 et toujours en vigueur, « est d'améliorer l'ordre, la sécurité publique et la sécurité personnelle des habitants dans les collectivités des Premières nations, y compris celle des femmes, des enfants et d'autres groupes vulnérables ». La Politique s'applique aux communautés des Premières Nations qui vivent dans les réserves, à certaines qui vivent sur

Contributions — Paiements de transfert assujettis aux modalités de rendement précisées dans l'entente de financement. Les contributions font l'objet d'une reddition de comptes et sont assujetties à des audits.

Ententes sur les services de police autogérés — Ententes selon lesquelles les Premières Nations établissent et gèrent leurs propres services de police, qui relèvent de l'autorité provinciale.

Ententes communautaires tripartites — Ententes selon lesquelles des agents désignés d'un service de police existant, habituellement la Gendarmerie royale du Canada, assurent des services de police à des communautés des Premières Nations. Ces ententes découlent des négociations menées lors de la conclusion d'ententes-cadres du Service de police communautaire des Premières nations.

Ententes-cadres du Programme des gendarmes communautaires autochtones — Ententes selon lesquelles la Gendarmerie royale du Canada assure des services de police aux communautés des Premières Nations dans le cadre d'ententes bilatérales conclues entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ou territoriaux.

Ententes du Programme des agents de police des bandes — Ententes selon lesquelles des communautés des Premières Nations emploient des membres de la communauté pour mettre en application les règlements administratifs de la bande et compléter, sans les remplacer, les services de police à l'échelle locale. Les agents de police des bandes ne sont pas des policiers.

les terres de la Couronne et aux communautés inuites. Elle doit être mise en œuvre de façon uniforme dans l'ensemble du territoire canadien. La Politique ne vise pas les Métis, ni les communautés vivant à l'extérieur des réserves ou dans les centres urbains.

5.5 Le Programme des services de police des Premières nations est un programme de **contributions** établi pour le financement et la négociation d'ententes de services de police entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux ou territoriaux, et les communautés inuites et des Premières Nations. Il vise la mise en application des principes de la Politique et l'amélioration des services de police en place pour qu'ils soient professionnels, efficaces, assignés aux communautés bénéficiaires et axés sur leurs besoins. Habituellement, les coûts sont partagés entre le gouvernement fédéral (52 %) et les gouvernements provinciaux ou territoriaux (48 %). Le Programme est administré par Sécurité publique Canada.

5.6 La plupart des fonds destinés au Programme des services de police des Premières nations sont affectés aux **ententes sur les services de police autogérés** et aux **ententes communautaires tripartites**. Les ententes communautaires tripartites sont chapeautées par des ententes-cadres du Service de police communautaire des Premières nations, conclues entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ou territoriaux. Le Programme fournit également des fonds pour les **ententes-cadres du Programme des gendarmes communautaires autochtones** et les **ententes du Programme des agents de police des bandes**. La qualité de la gestion de ce soutien peut avoir une influence sur la sécurité et la sûreté générales des communautés des Premières Nations participantes.

5.7 En nous fondant sur les données non auditées de Sécurité publique Canada, nous avons calculé qu'à partir de l'entrée en vigueur du Programme des services de police des Premières nations au cours de l'exercice 1991-1992 jusqu'à la fin de l'exercice 2012-2013, les dépenses fédérales engagées pour le Programme ont totalisé environ 1,7 milliard de dollars. Le budget total du Programme pour l'exercice 2012-2013 s'élevait à quelque 127 millions de dollars. Selon le Ministère, en mars 2013, 442 des 593 communautés des Premières Nations de toutes les provinces bénéficiaient de services découlant d'une ou de plusieurs ententes financées par le Programme. La pièce 5.1 présente le nombre d'ententes, les fonds octroyés et d'autres informations pour chacun des types d'ententes en vigueur au cours de l'exercice 2012-2013.

Pièce 5.1 Comparaison des types d'ententes financées par le Programme des services de police des Premières nations au cours de l'exercice 2012-2013 (à l'exclusion des territoires et des communautés inuites)

	Type d'entente				
	Ententes sur les services de police autogérés	Ententes communautaires tripartites	Ententes-cadres du Programme des gendarmes communautaires autochtones ¹	Ententes du Programme des agents de police des bandes	Autres ententes ²
Nombre d'ententes	37	117	2	45	8
Nombre de communautés des Premières Nations desservies³	162	195	63	45	20
Population des Premières Nations desservies³	163 100	155 240	89 000	65 800	13 058
Nombre d'agents de police ou de gendarmes	781	362	61	120	32
Dépenses fédérales	66,3 millions \$	32,3 millions \$	3,5 millions \$	2,3 millions \$	2,8 millions \$

¹ Les deux ententes-cadres du Programme des gendarmes communautaires autochtones étaient en vigueur en Alberta et au Manitoba.

² Les autres ententes englobent les ententes-cadres du Service de police communautaire des Premières nations et les ententes conclues avec des municipalités, qui sont des ententes quadripartites entre le gouvernement du Canada, le gouvernement d'une province, une communauté des Premières Nations et une municipalité.

³ Certaines communautés des Premières Nations bénéficient de services par l'intermédiaire de plus d'un type d'entente. Par conséquent, le total des chiffres des lignes Nombre de communautés des Premières Nations desservies et Population des Premières Nations desservies donne des résultats supérieurs aux nombres totaux réels.

Source: Sécurité publique Canada (données non auditées)

Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

5.8 Historiquement, c'est le gouvernement fédéral qui assurait les services de police dans les réserves, par l'entremise de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Dans les années 70, ce rôle a évolué lorsque la Cour suprême du Canada a reconnu que les réserves n'étaient pas des enclaves fédérales. Cette décision signifiait que les lois provinciales d'application générale, notamment les lois sur les services de police, s'appliqueraient dorénavant aux réserves.

5.9 Dans le cadre de l'administration du Programme des services de police des Premières nations, Sécurité publique Canada négocie et finance les ententes de services avec les provinces et les communautés des Premières Nations. Les fonctionnaires du Ministère collaborent avec leurs homologues des provinces pour assurer une application uniforme des ententes de contributions et surveiller si les parties en respectent les modalités.

Objet de l'audit

5.10 L'objectif de notre audit était de déterminer si la conception et l'exécution du Programme des services de police des Premières nations étaient conformes aux principes de la *Politique sur la police des Premières nations* que nous avons sélectionnés. Dans l'optique de cet objectif, nous avons également examiné si le rendement du Programme était bien mesuré et présenté. Notre audit a ciblé les ententes des communautés des Premières Nations situées dans les réserves.

5.11 Au cours de l'audit, nous avons visité 16 communautés des Premières Nations et eu des entretiens avec des policiers au sein de détachements, des fonctionnaires provinciaux et des représentants de six organisations des Premières Nations afin de recueillir leurs points de vue. Nous avons également interrogé dix chefs de services de police autogérés des Premières Nations.

5.12 L'audit n'a pas porté sur :

- les communautés inuites ou des Premières Nations situées dans les territoires;
- la qualité des services de police fournis aux communautés des Premières Nations;
- le rendement des organisations non fédérales, des Premières Nations ou des organisations des Premières Nations.

5.13 L'audit visait la période comprise entre le 1^{er} octobre 2012 et le 17 décembre 2013. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Observations et recommandations

Conception du Programme

5.14 Le Programme des services de police des Premières nations s'inspire des dix principes de la *Politique sur la police des Premières nations*. Lors de notre examen de la conception du Programme, nous avons déterminé que cinq de ces principes jouaient un rôle capital dans l'atteinte des objectifs de la Politique, qui sont de renforcer la sécurité publique et la sécurité personnelle, d'accroître les responsabilités et l'obligation de rendre compte, et de construire un nouveau

mode de partenariat avec les communautés des Premières Nations. Nous avons donc examiné si ces cinq principes avaient été pris en compte dans les ententes financées par le Programme :

- le cadre juridique;
- la qualité et le niveau des services;
- les responsabilités et les pouvoirs;
- la sensibilité aux cultures et aux besoins des Premières Nations;
- l'autonomie et l'obligation de rendre compte de la police.

5.15 Nous avons examiné un échantillon de 18 ententes (voir la pièce 5.2).

Pièce 5.2 Nombre d'ententes examinées pour chaque type d'entente

Type d'entente	Nombre d'ententes examinées
Entente sur les services de police autogérés	5
Entente communautaire tripartite	4
Entente-cadre du Programme des gendarmes communautaires autochtones	2
Entente-cadre relative au Service de police communautaire des Premières nations	2
Entente du Programme des agents de police des bandes	5
Total	18

Certaines ententes en matière de services de police n'exigent pas clairement une conformité absolue avec le cadre juridique provincial applicable

5.16 Un des principes fondateurs de la *Politique sur la police des Premières nations* est le **cadre juridique** sur lequel s'appuient les services de police des Premières Nations :

« Les accords sur les services de police des Premières nations devraient être élaborés au sein d'un cadre juridique qui permette aux Premières nations d'instituer, d'administrer et de réglementer leurs services de police et de nommer leurs agents de police conformément aux normes et aux usages existant dans la province. Au besoin, le gouvernement fédéral travaillera de concert avec les provinces, les territoires et les Premières nations pour favoriser un tel cadre juridique. »

Cadre juridique — Cadre constitué de lois fédérales et provinciales ainsi que des règlements connexes. Il peut également englober des décisions judiciaires, des décrets, des décisions d'organismes de réglementation, des règlements administratifs, des ententes et des politiques.

5.17 La *Politique sur la police des Premières nations* stipule qu'elle doit être mise en œuvre de façon uniforme dans l'ensemble du pays au moyen d'ententes tripartites négociées entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux ou territoriaux et les Premières Nations. Il incombe à chaque gouvernement provincial d'adopter les dispositions législatives s'appliquant à son territoire. Donc, à notre avis, lorsque toutes les parties concernées négocient des ententes sur les services de police, ces ententes doivent exiger que la prestation des services de police aux Premières Nations se fasse dans le respect du cadre juridique provincial qui s'applique aux services de police de la province. Un cadre juridique réglemente les normes et les pratiques en matière de services de police à l'égard d'aspects tels que les niveaux de service, la dotation, la formation, le matériel et les installations. Les normes en matière de services de police permettent également d'appuyer la reddition de comptes, l'interopérabilité et l'amélioration des méthodes de travail dans l'ensemble des services de police.

5.18 Clarté des exigences dans les ententes — Nous avons examiné cinq ententes sur des services de police autogérés qui ont été conclues en Ontario, au Manitoba et en Alberta afin de déterminer si leur libellé exigeait expressément que les services de police fournis aux communautés des Premières Nations soient conformes aux dispositions législatives et aux normes de la province.

5.19 Pour ce qui est de l'Alberta et du Manitoba, nous avons constaté que les trois ententes de services de police autogérés examinées exigeaient clairement que les services de police financés par le Programme soient livrés conformément aux dispositions législatives et aux normes de la province.

5.20 Quant aux deux autres ententes que nous avons examinées, qui ont été conclues en Ontario, nous avons constaté qu'elles n'exigeaient pas clairement que les services de police autogérés fournis aux Premières Nations soient absolument conformes aux dispositions législatives et aux normes de la province. Nos constatations sont les suivantes :

- Conformément aux dispositions législatives provinciales, les ententes exigeaient que les agents qui s'acquittent de ces services de police reçoivent une formation initiale au moment où ils sont recrutés. Toutefois, les ententes ne comportaient pas d'exigence précise voulant que les agents suivent des cours après leur entrée en poste, et de ce fait elles n'assurent pas une conformité absolue avec les normes provinciales.
- La *Loi sur les services policiers* de l'Ontario comporte une série d'exigences relatives au matériel (par exemple, les armes à feu et

autres armes, les munitions et les véhicules automobiles). Nous avons constaté que les ententes renfermaient des dispositions claires sur le respect de ces exigences. La *Loi* exige aussi le respect des normes provinciales en matière d'infrastructure, notamment les normes sur les dispositifs de communication et les installations de services de police. Nous avons cependant constaté que les ententes ne comprenaient pas de telles dispositions visant la conformité aux normes en matière d'infrastructure.

5.21 Clarté des exigences dans les cadres juridiques — En raison des faiblesses que nous avons constatées dans le libellé des ententes sur les services de police autogérés fournis en Ontario, nous avons examiné le cadre juridique provincial qui régit tous les services de police de la province. Nous avons également examiné les cadres juridiques du Manitoba et de l'Alberta. Nous avons constaté que ces derniers font expressément mention des services de police autogérés des Premières Nations et du fait que ceux-ci doivent respecter les mécanismes de surveillance et les normes en matière de services de police de la province à l'égard d'aspects tels que les compétences, la formation, la dotation, le matériel et les installations. Par contre, nous avons noté que le cadre juridique de l'Ontario ne mentionne pas expressément les services de police autogérés des Premières Nations et n'exige pas leur conformité absolue aux exigences qu'il renferme.

5.22 À notre avis, le fait que les ententes sur les services de police autogérés des Premières Nations n'exigent pas clairement la conformité au cadre juridique de l'Ontario n'est pas cohérent avec la *Politique sur la police des Premières nations* et accroît la probabilité que ces services de police contreviennent aux normes applicables. Cette situation présente des risques potentiellement graves pour la santé et la sécurité des policiers, des détenus et des membres de la communauté. Nous avons relevé que dans un rapport d'enquête publié en 2009, des préoccupations avaient été exprimées à propos de la conformité aux normes en matière de services de police ainsi qu'aux codes du bâtiment et de prévention des incendies de la province, et sur la question de savoir si les fonds étaient suffisants pour assurer la conformité à ces normes. Le rapport faisait suite au décès de deux membres des Premières Nations en Ontario, et faisait également état de blessures graves qu'avaient subies des policiers du service de police autogéré de la communauté. Le rapport recommandait que tous les signataires de l'entente du service autogéré collaborent à l'établissement d'un cadre juridique afin de s'assurer que le matériel et les équipements utilisés par ce service de police sont conformes aux normes applicables.

5.23 Préoccupations exprimées par les chefs de police en

Ontario — En Ontario, trois chefs de police de services autogérés ont déclaré que leurs services n'étaient pas assujettis aux dispositions législatives et aux normes de la province en matière de services de police. Ils nous ont dit que le financement était insuffisant pour leur permettre d'assurer des services de police conformes aux normes de la province, et que le manque d'effectif et de communication étaient deux sources de préoccupation susceptibles de compromettre la santé et la sécurité des agents de police :

- *Effectif des agents de police* — La Police provinciale de l'Ontario exige l'affectation de deux agents de police en uniforme en cas d'intervention lors d'incidents graves, tels que des crimes en train d'être commis, des disputes familiales ou l'utilisation d'une arme offensive. Cela dit, un agent en uniforme peut intervenir avant l'arrivée de renforts. Selon les agents et le chef de police d'un service autogéré en Ontario, il est difficile d'affecter deux agents de police en uniforme pour les interventions lors d'incidents graves dans les communautés des Premières Nations des régions éloignées. Nous avons remarqué que dans ces communautés, de petits détachements de deux ou trois agents de police assuraient les services. Les personnes interrogées nous ont dit que ces agents devaient parfois s'absenter de la communauté pour d'autres activités liées au service. Ils pouvaient, par exemple, aller témoigner devant un tribunal ou suivre une formation, de sorte qu'il n'était pas toujours possible de respecter la norme de la police provinciale.
- *Communications* — Selon un règlement de l'Ontario, les services de police doivent être munis d'un centre de communications en activité 24 heures sur 24 afin de maintenir une communication vocale bilatérale constante avec les agents de police en train de patrouiller ou de répondre à des appels d'urgence. Selon un employé d'un service de police autogéré de l'Ontario desservant 24 communautés des Premières Nations accessibles uniquement par voie aérienne, une seule de ces communautés a un détachement équipé d'un système radio conforme à cette norme.

5.24 Les mêmes préoccupations ont été soulevées à diverses occasions. En 2012, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels de l'Ontario a exprimé à Sécurité publique Canada ses profondes inquiétudes au sujet de l'absence de communications radio et de renforts policiers dans les communautés des Premières Nations en région éloignée. En 2013, le chef du plus grand service de police autogéré en Ontario a avisé l'organisation signataire des Premières Nations partie à l'entente qu'en raison de

l'absence de système radio, les agents de police couraient un risque inacceptable qui menaçait leur santé et leur sécurité. Le chef de ce service de police a également déclaré en 2013, dans son témoignage devant le Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes, que les agents de police travaillaient souvent seuls pendant de longues périodes dans des communautés éloignées, ce qui se traduisait par une incidence élevée de troubles de stress post-traumatique.

5.25 Recommandation — Sécurité publique Canada devrait collaborer avec la province de l'Ontario et les Premières Nations pour s'assurer que toutes les ententes de services de police autogérés financées par le Programme des services de police des Premières nations énoncent clairement que les services de police fournis aux Premières Nations doivent respecter le cadre juridique provincial applicable à tous les services de police de la province.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Au moment de renouveler les ententes sur les services de police autogérés en Ontario financées dans le cadre du Programme des services de police des Premières nations, Sécurité publique Canada continuera de travailler avec la province, dans la mesure où celle-ci y est disposée, et avec les Premières Nations à l'élaboration d'un texte dont la formulation conviendra à tous les intervenants et reflétera le cadre juridique ou stratégique pertinent.

Les éléments sélectionnés des principes de la *Politique sur la police des Premières nations* ne sont pas entièrement intégrés dans les ententes de services de police

5.26 En ce qui concerne les quatre autres principes de la *Politique sur la police des Premières nations* que nous avons sélectionnés, nous avons examiné si certains éléments avaient été intégrés dans les ententes que nous avons examinées. Nous avons constaté qu'ils ne l'étaient pas tous. À la pièce 5.3, nous présentons nos constatations sur le cadre juridique ainsi que sur les quatre autres principes.

5.27 Comme il est indiqué à la pièce 5.3, en ce qui concerne le respect du principe « qualité et niveau des services », nous avons constaté qu'aucune des 13 ententes que nous avons examinées ne contenait de disposition précisant que la qualité et le **niveau des services** de police fournis aux communautés des Premières Nations devaient être équivalents à ceux des services de police dont bénéficient les collectivités environnantes caractérisées par des conditions semblables. À notre avis, il se pourrait donc que la situation relevée en 1990 par le Groupe d'étude persiste, à savoir que les communautés des

Niveau de service — Le nombre d'agents de police qui assurent des services dans une communauté et les heures pendant lesquelles les services sont offerts. Des facteurs tels que la taille de la population, les taux de criminalité historiques et les besoins particuliers d'une communauté servent à déterminer le niveau de service minimal.

Source : Gendarmerie royale du Canada

Premières Nations pourraient continuer de recevoir des services de police de qualité et de niveau moindres que les services fournis aux collectivités environnantes.

5.28 Selon Sécurité publique Canada, les principes de la *Politique sur la police des Premières nations* de 1996 sont dépassés et irréalistes. De plus, le Programme des services de police des Premières nations a évolué depuis l'adoption de ces principes. Le Ministère prévoit actualiser ces derniers et les intégrer dans les **modalités** du Programme.

Modalités — Les exigences qui doivent être approuvées par le Conseil du Trésor avant l'établissement ou la reconduction d'un programme de paiements de transfert (contributions) par un ministère.

Pièce 5.3 Les éléments sélectionnés des principes de la *Politique sur la police des Premières nations* ne sont pas tous pleinement intégrés dans les ententes de services de police

Principe de la <i>Politique sur la police des Premières nations</i> *	Éléments du principe sélectionnés pour l'examen	Constatations
<p>Cadre juridique — Les accords sur les services de police des Premières nations devraient être élaborés au sein d'un cadre juridique qui permette aux Premières nations d'instituer, d'administrer et de réglementer leurs services de police et de nommer leurs agents de police conformément aux normes et aux usages existant dans la province. Au besoin, le gouvernement fédéral travaillera de concert avec les provinces, les territoires et les Premières nations pour favoriser un tel cadre juridique.</p> <p>(Note : Ce principe s'applique aux ententes sur les services de police autogérés.)</p>	<p>Les services de police des Premières Nations doivent être fondés sur un cadre juridique qui permet aux Premières Nations d'instituer, d'administrer et de réglementer leurs services de police et de nommer leurs agents de police conformément aux normes et aux usages existant dans la province.</p>	<p>L'élément n'est pas clairement intégré dans 2 des 5 ententes.</p>
<p>Qualité et niveau des services — Les collectivités des Premières nations devraient avoir accès à des services de police adaptés à leurs besoins particuliers. Ces services devraient être égaux en qualité et en quantité aux services dont bénéficient les collectivités environnantes caractérisées par des conditions semblables. Les collectivités des Premières nations devraient avoir leur mot à dire au sujet du niveau et de la qualité des services de police qui leur sont fournis.</p> <p>(Note : Ce principe ne s'applique pas aux ententes du Programme des agents de police des bandes parce que ces agents ne sont pas des policiers.)</p>	<p>Les services de police fournis aux communautés des Premières Nations sont égaux en qualité et en quantité aux services dont bénéficient les collectivités environnantes caractérisées par des conditions semblables.</p>	<p>L'élément n'est intégré dans aucune des 13 ententes.</p>
<p>Responsabilités et pouvoirs — Les policiers au service des collectivités des Premières nations devraient avoir les mêmes responsabilités et les mêmes pouvoirs que les autres policiers du Canada. Par conséquent, ils devraient être en mesure de faire respecter les lois provinciales et fédérales applicables (y compris le <i>Code criminel</i>) ainsi que les règlements des bandes.</p>	<p>Les agents de police doivent faire respecter les règlements des bandes.</p>	<p>L'élément est intégré dans 13 des 18 ententes.</p>
<p>Sensibilité aux cultures et aux besoins des Premières nations — Les services de police destinés aux Premières nations devraient être fournis par un nombre adéquat de personnes ayant des antécédents culturels et linguistiques semblables à ceux des collectivités visées, de telle sorte que les services en question soient efficaces et adaptés aux cultures et aux besoins particuliers des principaux intéressés.</p> <p>(Note : Ce principe vise les ententes communautaires tripartites, mais pas les ententes-cadres du Service de police communautaire des Premières nations. Il ne s'applique pas aux ententes du Programme des agents de police des bandes, parce que ces agents ne sont pas des policiers.)</p>	<p>Les services de police destinés aux Premières Nations doivent être adaptés aux cultures des Premières Nations.</p> <p>Les services de police destinés aux Premières Nations doivent être adaptés aux besoins particuliers des Premières Nations.</p>	<p>L'élément est intégré dans 9 des 11 ententes.</p> <p>L'élément est intégré dans les 11 ententes.</p>

Pièce 5.3 Les éléments sélectionnés des principes de la *Politique sur la police des Premières nations* ne sont pas tous pleinement intégrés dans les ententes de services de police (suite)

Principe de la <i>Politique sur la police des Premières nations</i> *	Éléments du principe sélectionnés pour l'examen	Constatations
<p>Autonomie et obligation de rendre compte de la police — Les collectivités des Premières nations devraient jouer un rôle efficace et approprié dans la direction de leurs services de police. Par conséquent, ces services devraient comprendre des conseils, des commissions et des organismes consultatifs qui sont représentatifs de leur collectivité et qui veillent à ce que la police fasse l'objet d'une saine gestion, à ce qu'elle rende des comptes à la population et à ce qu'elle échappe à toute influence partisane ou politique inappropriée.</p> <p>(Note : Ce principe s'applique aux ententes sur les services de police autogérés, car elles renferment une disposition sur la surveillance policière, et aux ententes communautaires tripartites, parce qu'elles renferment une disposition concernant un groupe consultatif communautaire).</p>	Des organismes de surveillance policière sont établis pour veiller à ce que les agents de police échappent à toute influence.	L'élément est intégré dans les 9 ententes.
	Les membres de ces organismes de surveillance reçoivent une formation et des instructions afin de veiller à ce que les agents de police échappent à toute influence.	L'élément est intégré dans 5 des 9 ententes.

* Les principes sont tirés textuellement de la *Politique sur la police des Premières nations*, 1996 (sauf les notes entre parenthèses).

5.29 Recommandation — Sécurité publique Canada devrait prendre les mesures appropriées pour actualiser les principes de la *Politique sur la police des Premières nations*, inscrire ces principes actualisés dans les modalités du Programme des services de police des Premières nations et, s'il y a lieu, dans les ententes sur les services de police.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée.* Sécurité publique Canada prendra les mesures qui s'imposent pour actualiser les principes de la *Politique* aux fins du Programme, et il incorporera ces principes à jour aux modalités du Programme et aux ententes sur les services de police, lorsqu'il y a lieu.

Exécution du Programme

5.30 Dans le cadre de notre examen du Programme des services de police des Premières nations, nous avons vérifié si :

- le Programme des services de police des Premières nations était accessible et transparent;
- les fonds consentis dans le cadre du Programme des services de police des Premières nations permettaient d'améliorer les services de police, comme prévu;
- les Premières Nations ont été incluses de façon significative dans la négociation des ententes applicables;
- Sécurité publique Canada a eu l'assurance raisonnable que les installations des services de police dans les communautés des Premières Nations étaient adéquates;

- Sécurité publique Canada pouvait démontrer que les fonds attribués pour les biens immobiliers destinés aux communautés des Premières Nations dans le cadre du Programme étaient utilisés de façon économique.

Le programme n'est pas accessible ni transparent pour toutes les communautés des Premières Nations

5.31 La *Politique sur les paiements de transfert* et la *Directive sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor exigent que les ministères adoptent des normes de service, des critères d'évaluation ainsi que des méthodes pour déterminer les montants des contributions. En outre, la Directive précise que les bénéficiaires éventuels doivent avoir facilement accès aux renseignements sur le programme de contributions et qu'une description du programme doit être publiée. La description du programme doit comprendre les exigences relatives à la présentation d'une demande et à l'admissibilité, ainsi que les critères d'évaluation des demandes.

5.32 Selon la documentation de Sécurité publique Canada, le financement du Programme des services de police des Premières nations n'a pas été substantiellement modifié entre les exercices 2007-2008 et 2012-2013. Toutefois, pendant la même période, dans toutes les provinces, 196 ententes ont été renouvelées, 23 ont été résiliées et 22 nouvelles ententes ont été conclues. Les ententes résiliées n'ont pas nécessairement été remplacées par de nouvelles, particulièrement dans le cas des ententes du Programme des agents de police des bandes.

5.33 Nous avons examiné si les Premières Nations admissibles qui voulaient participer au Programme des services de police des Premières nations pouvaient y avoir accès. Nous avons également vérifié si Sécurité publique Canada avait mis en place un processus transparent pour évaluer les demandes, sélectionner les bénéficiaires et répartir les fonds du Programme.

5.34 **Accessibilité** — Nous avons demandé aux fonctionnaires de Sécurité publique Canada combien de Premières Nations voulaient avoir accès au Programme des services de police des Premières nations et avaient présenté une demande en ce sens. Nous leur avons également demandé si le Ministère avait estimé les fonds nécessaires pour que ces demandeurs participent au Programme. Nous avons constaté que le Ministère disposait de ces renseignements pour une seule province.

5.35 Nous avons également constaté que le Ministère ne détenait aucun dossier sur les demandes refusées ou les demandes restées sans

réponse. Nous avons noté que depuis 2006, 16 communautés des Premières Nations qui avaient adopté des résolutions de conseil de bande en vue de joindre le Programme des services de police des Premières nations avaient reçu un avis officiel les informant qu'elles ne pouvaient y participer ou attendaient encore une réponse à leur demande. Selon les fonctionnaires du Ministère, les fonds du Programme ne sont pas suffisants pour permettre une plus grande couverture.

5.36 Transparence — Nous avons constaté que les systèmes et pratiques mis en place par Sécurité publique Canada pour évaluer les demandeurs, sélectionner les bénéficiaires et répartir les fonds du Programme des services de police des Premières nations n'étaient pas transparents. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas mis en place les systèmes et les pratiques pour satisfaire aux exigences du Conseil du Trésor qui sont énoncées au paragraphe 5.31 du présent chapitre. Nous avons remarqué, par exemple, que le site Web du Ministère ne présente pas d'information sur le processus de demande. En outre, nous avons constaté que les décisions en matière d'évaluation et de sélection n'étaient pas bien documentées. Les décisions relatives au Programme ne sont donc pas transparentes pour les Premières Nations et pourraient être jugées arbitraires.

5.37 Recommandation — Sécurité publique Canada devrait s'assurer que le Programme des services de police des Premières nations est accessible et transparent, et qu'il est administré en conformité absolue avec la *Politique sur les paiements de transfert* et la *Directive sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Sécurité publique Canada a élaboré des modalités actualisées pour le Programme des services de police des Premières nations. Les nouvelles modalités, qui entreront en vigueur le 1^{er} avril 2014, feront en sorte que les ententes de contributions conclues en vertu du Programme soient pleinement conformes à la Politique et à la Directive du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert. Les lignes directrices fondées sur ces modalités devraient être affichées dans le site Web de Sécurité publique Canada au printemps 2014.

Il arrive souvent que les fonds du Programme ne sont pas utilisés pour améliorer les services de police, tel qu'il est prévu

5.38 Selon Sécurité publique Canada, l'intention du Programme de services de police des Premières nations est d'améliorer les services de police en place dans les communautés des Premières Nations, et non de remplacer les services de police de base qui, normalement, sont fournis par la province.

5.39 Nous avons examiné si le Programme des services de police des Premières nations avait permis de financer des services de police améliorés. Nous avons constaté que Sécurité publique Canada n'avait pas défini ce qu'il entendait par des services de police améliorés pour les communautés des Premières Nations. Aucune des 13 ententes applicables de notre échantillon de 18 ententes (à l'exclusion des ententes du Programme des agents de police des bandes) et aucun des autres documents du Programme que nous avons examinés, y compris les modalités du Programme, ne définissait les services de police améliorés, ni les services de police de base. Sécurité publique Canada a reconnu que les services de police améliorés sont un complément aux services de police de base.

5.40 En 2010, Sécurité publique Canada a mené un examen complet du Programme des services de police des Premières nations, qui a permis de constater que les provinces n'interprétaient pas toutes de la même façon l'intention du Programme. Dans certaines provinces, les fonds du Programme étaient utilisés pour fournir des services de police améliorés dans les communautés des Premières Nations, ce qui n'était pas le cas dans d'autres provinces. Le rapport d'examen note aussi que des fonds du Programme étaient utilisés pour assurer des services de police de base et que, dans une province, ils avaient même servi à financer des postes d'agents de police existants.

5.41 Nous avons interrogé dix chefs de services de police autogérés des Premières Nations. Cinq d'entre eux nous ont dit que leurs services de police avaient remplacé les services de police provinciaux dans leurs communautés et qu'ils assuraient donc les services de police de base. Par ailleurs, nous avons visité un détachement de la GRC. Au dire de son commandant, les services de police de base étaient assurés, selon les besoins, par les agents de police dont les postes étaient financés dans le cadre d'une entente communautaire tripartite et d'une entente-cadre du Programme des gendarmes communautaires autochtones.

5.42 À notre avis, le manque de clarté dans les ententes et de consensus entre les parties concernées à propos de ce qui constitue des services de police améliorés – ce que le Programme des services de police des Premières nations est censé financer – engendre de la confusion quant à la prestation de ces services. Par ailleurs, lorsque les fonds servent à financer les services de police de base, le Programme se trouve à subventionner les services de police provinciaux.

5.43 Deux initiatives dans la communauté Maskwacis (communément appelée Hobbema), en Alberta – le programme corps de cadets de Hobbema et l'initiative HUB – sont des exemples de services de police améliorés (voir la pièce 5.4).

Pièce 5.4 La Gendarmerie royale du Canada fournit des services de police de base et des services de police améliorés à Maskwacis (Alberta)

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) définit les services de police de base comme étant des activités de prévention du crime, d'exécution de la loi, de protection et de renseignement, et des services policiers aux collectivités et à d'autres organismes de police. La GRC affirme que les services de police améliorés visent à améliorer la sécurité au sein des collectivités au moyen de stratégies qui s'attaquent aux causes fondamentales du comportement criminel. Ces stratégies englobent l'engagement et la mobilisation de la communauté, les services aux victimes, les visites en milieu scolaire, l'interaction avec les jeunes, la collaboration entre les organismes et l'établissement d'une liaison avec la communauté.

La communauté de Maskwacis, en Alberta, est constituée de quatre réserves des Premières Nations. Son histoire est marquée par des homicides et des actes de violence graves liés aux gangs de rue et par une incidence élevée de violence familiale et de toxicomanie.

Dans trois des quatre réserves, le détachement de la GRC fournit des services de police dans le cadre d'une entente communautaire tripartite signée en 2006. Cette entente prévoit des fonds pour engager 12 agents de police, qui viennent s'ajouter aux 26 policiers de la GRC fournissant déjà

les services de police de la province. Selon la GRC, le détachement offre des services de police adaptés à la culture et développe au sein de la communauté une capacité de prévention du crime. Au nombre des activités de prévention du crime de la GRC figurent des présentations éducatives dans les écoles sur les moyens de faire échec à la toxicomanie, la participation à des activités communautaires pour gagner la confiance de la population et le soutien à d'autres initiatives communautaires.

Corps de cadets de Hobbema — En 2005, la GRC a mis en œuvre le programme corps de cadets de Hobbema à Maskwacis. Cette initiative de prévention du crime vise à proposer aux jeunes une solution de rechange aux gangs de rue en leur permettant d'acquérir des compétences constructives en développement social, en leadership et en communication dans un environnement discipliné. En 2012, Sécurité publique Canada a financé une évaluation de l'initiative, qui a permis de déterminer que certains cadets et d'autres personnes étroitement liées à l'initiative étaient convaincus qu'elle était bénéfique pour les jeunes participants et qu'elle se révélait un succès. Selon la GRC, le programme corps de cadets a été instauré dans 12 autres communautés des Premières Nations en

Alberta. La GRC y assure des services de police dans le cadre d'ententes communautaires tripartites et du Programme des gendarmes communautaires autochtones.

Initiative HUB — En 2012, la GRC a implanté dans une réserve de Maskwacis le modèle HUB, une initiative complémentaire de prévention du crime, et prévoit faire de même dans d'autres communautés des Premières Nations. Le HUB est un groupe de travail constitué de représentants d'organismes de services communautaires et de ministères, qui s'emploient ensemble à faire en sorte que les problèmes sociaux ne deviennent pas des problèmes d'ordre criminel. Typiquement, les situations ne peuvent être entièrement résolues par un seul organisme et nécessitent la collaboration de plusieurs participants du HUB, y compris la GRC, afin d'y trouver des solutions durables. Parmi les mesures communément prises par le groupe de travail HUB à Maskwacis figurent l'aiguillage vers des services de counselling, les cercles de guérison traditionnels, l'inspection de maisons et des séances de tutorat après les heures d'enseignement régulières. De l'avis de la GRC, il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité de cette initiative.

Installations occupées par la GRC à Maskwacis (Alberta)

Source : Gendarmerie royale du Canada

Avant 2008, la communauté était desservie par un poste de police de la GRC situé à l'extérieur de ses limites. En 2008, la GRC a emménagé dans un nouveau bâtiment sis dans la communauté dont les coûts avaient été payés par l'une des Premières Nations signataires de l'entente.

Selon la GRC, la présence d'un détachement au sein de la communauté a amélioré le délai de réponse aux appels, l'accessibilité des services de police et les relations avec la communauté.

Pièce réservée aux séances de counselling des aînés dans les installations occupées par la GRC

Source : Gendarmerie royale du Canada

Dans l'immeuble, une pièce est réservée aux aînés de la communauté qui rencontrent les contrevenants et leur prodigent des conseils.

5.44 Recommandation — Sécurité publique Canada devrait préciser quels services de police en particulier doivent être financés par le Programme des services de police des Premières nations et s'assurer que :

- l'intention du Programme est reflétée dans les ententes concernant les services qu'il finance;
- les services de police financés par le Programme ne remplacent pas les services de police de la province.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Sécurité publique Canada s'engage à faire en sorte que le financement du Programme des services de police des Premières nations serve à assurer la prestation des services de police d'une façon qui respecte les définitions suivantes prévues dans les nouvelles modalités du Programme, qui entreront en vigueur le 1^{er} avril 2014 :

- Pour les ententes du Programme des services de police des Premières nations où la Gendarmerie royale du Canada (GRC) est le fournisseur de services de police, le Programme vise à permettre l'exécution d'un niveau de services de police complémentaire au niveau convenu dans chaque entente provinciale ou territoriale sur les services de police où la GRC est utilisée ou employée afin d'aider à l'administration de la justice et à l'application des lois en vigueur dans ces territoires.
- Pour les ententes du Programme où le fournisseur de services policiers est un service de police inuit ou des Premières Nations, le Programme vise à permettre à ces organisations policières de fournir des services de police quotidiens aux communautés inuites ou des Premières Nations précisées dans l'entente. Ces services de police ne comprennent toutefois pas de services spécialisés, comme des équipes d'intervention spéciales et des services judiciaires. Les services spécialisés continuent d'être fournis en fonction des besoins par le service de police provincial ou territorial concerné.

Le Ministère s'engage aussi à faire en sorte que les ententes conclues en vertu du Programme ne remplacent pas les services de police contractuels que la GRC fournit aux provinces ou aux territoires.

Les Premières Nations ne sont pas représentées de manière significative lors de la négociation des ententes

5.45 Lors de notre examen de l'exécution du Programme des services de police des Premières nations, nous nous sommes penchés sur deux principes de la *Politique sur la police des Premières nations* précisant que les Premières Nations devraient participer à la négociation des ententes. Selon le principe Modèles de services policiers, « les

collectivités des Premières nations devraient participer au choix du modèle adapté à leur collectivité ». Selon le principe Qualité et niveau des services, « les collectivités des Premières Nations devraient avoir leur mot à dire au sujet du niveau et de la qualité des services de police qui leur sont fournis ». La participation réelle des communautés des Premières Nations à la négociation des ententes signifie que toutes les parties communiquent significativement leurs points de vue dès l'étape de la conception et peuvent ainsi déterminer les besoins et les priorités en matière de services de police communautaires. Sécurité publique Canada affirme qu'il collabore étroitement avec ses partenaires provinciaux pour s'assurer que les communautés des Premières Nations sont mobilisées et consultées lors de la reconduction des ententes.

5.46 En 2010, Sécurité publique Canada a tenu une série de séances d'échange avec les communautés dans le cadre d'un examen complet obligatoire du Programme des services de police des Premières nations. Au cours des séances, les participants ont observé que les négociations des ententes en matière de services de police n'étaient pas de « véritables négociations ». Les communautés ont fait savoir à Sécurité publique Canada qu'on leur présentait constamment une entente définitive et qu'on leur disait qu'elles ne recevraient pas de financement pour les services de police si elles ne la signaient pas.

5.47 Nous avons vérifié si les communautés des Premières Nations avaient participé de façon significative aux négociations en vue de signer de nouvelles ententes ou de reconduire les ententes existantes sur les services de police. Parmi notre échantillon de 18 ententes, nous en avons sélectionné neuf afin d'évaluer si l'opinion des Premières Nations avait tenu une part significative dans les négociations. Toutes ces ententes ont fait l'objet d'au moins une négociation entre 2006 et 2013. Pour sept d'entre elles, nous avons constaté qu'il n'y avait aucun élément probant documenté de la nature ni de la portée du point de vue des Premières Nations.

5.48 Par ailleurs, dans une entente sur les services de police autogérés que nous avons examinée, les parties devaient, aux termes d'une clause précise, entamer les négociations de bonne foi un an avant la date d'échéance et s'efforcer de les terminer dans un délai de six mois. Cependant, aucun processus de ce genre n'a été suivi lorsque l'entente de 2009-2013 a été reconduite jusqu'au 31 mars 2014. Moins de quatre semaines avant l'échéance de l'entente, Sécurité publique Canada a avisé l'organisation signataire des Premières Nations que les gouvernements fédéral et provincial avaient négocié un prolongement de ladite entente et qu'elle devait signer l'entente prolongée.

5.49 Nous avons constaté que ce n'était pas là un cas isolé. Selon Sécurité publique Canada, les négociations menées en vue de reconduire des ententes ou d'en conclure de nouvelles ont été teintées d'incertitude quant au niveau de financement du Programme des services de police des Premières nations. Cela a limité la capacité du Ministère de nouer un dialogue avec les provinces et les communautés des Premières Nations sur les modalités, les sommes allouées et la durée des ententes à reconduire. Nous avons constaté que 30 titulaires d'ententes avaient eu moins d'un mois d'avis pour négocier des ententes qui venaient à échéance le 31 mars 2013. Le ministre de Sécurité publique Canada a annoncé le 4 mars 2013 un nouveau niveau de financement du Programme pour les cinq années subséquentes.

5.50 Recommandation — Sécurité publique Canada devrait s'assurer que les Premières Nations participent de façon significative à la conclusion de nouvelles ententes en matière de service de police et à la reconduction des ententes existantes.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Sécurité publique Canada continuera de travailler avec les Premières Nations pour qu'elles puissent contribuer de façon pertinente lorsqu'il s'agit de conclure de nouvelles ententes de services de police ou de renouveler des ententes existantes.*

Sécurité publique Canada n'a pas l'assurance raisonnable que les communautés des Premières Nations disposent d'installations adéquates pour les services de police

5.51 Il est essentiel de disposer d'installations de services de police adéquates aux fins de l'exécution du Programme des services de police des Premières nations. Certaines ententes précisent que les Premières Nations sont chargées de fournir ces installations dans les réserves. Les fonctionnaires de Sécurité publique Canada sont quant à eux chargés de collaborer avec leurs homologues provinciaux pour assurer l'uniformité des accords de contributions à l'échelle nationale et pour veiller à ce que les parties respectent les modalités des accords. Selon les principes de la *Politique sur la police des Premières nations* et les documents de Sécurité publique Canada, ces installations doivent être conçues, construites et administrées en conformité avec les normes régissant les installations des services de police et le code du bâtiment propres à chacune des provinces.

5.52 Nous avons examiné si Sécurité publique Canada avait l'assurance raisonnable que les installations des services de police dans les communautés des Premières Nations satisfaisaient aux normes provinciales en la matière et aux codes du bâtiment applicables.

5.53 Déficiences déjà observées dans les installations — En 2003, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), au nom de Sécurité publique Canada, avait inspecté 140 installations de services de police dans les réserves, réparties dans l'ensemble du pays. Il avait constaté que 33 d'entre elles étaient en mauvais ou en piètre état. Dans son rapport, TPSGC avait noté qu'il y avait un nombre croissant d'installations de services de police inadéquates dans les communautés des Premières Nations. De plus, il a relevé que, dans certains cas, les déficiences présentaient de graves risques pour la santé et la sécurité des agents de police, des détenus et des membres des communautés. Le rapport signalait également que la planification et le financement des installations des services de police se faisaient selon une approche incohérente et par étapes qui faisait l'objet d'une surveillance minime, voire d'aucune surveillance, de la part des différents ordres de gouvernement. Le rapport recommandait des mesures immédiates pour corriger les déficiences en matière de santé et de sécurité, et pour mettre en œuvre un cadre de financement des biens immobiliers.

5.54 Sécurité publique Canada nous a indiqué qu'il avait modifié les modalités du Programme des services de police des Premières nations en 2004. L'objectif était d'accorder un financement sous forme de contributions limité aux **dépenses mineures en immobilisations** afin de soutenir la prestation des services de police prévus dans les ententes. En 2009, les modalités ont été à nouveau modifiées pour permettre une initiative ponctuelle prévoyant l'octroi de 15 millions de dollars pour des réfections majeures et de nouvelles constructions. Néanmoins, le Ministère nous a informés que l'état des installations des services de police au sein des communautés des Premières Nations continue de préoccuper certaines Premières Nations et provinces, ce que confirment nos travaux. De plus, nous avons déjà noté qu'un rapport d'enquête publié en 2009 en Ontario signalait également des déficiences dans les installations des services de police.

Dépenses mineures en immobilisations — Coûts engagés afin de prolonger la durée de vie utile des immobilisations ou d'en améliorer la valeur fonctionnelle. Ces coûts comprennent les dépenses visant des réaménagements à des fins opérationnelles (modifications d'espaces ou d'équipements à des fins précises) ou la restauration d'installations. Selon les modalités du Programme des services de police des Premières nations, les installations temporaires ou transitoires entrent aussi dans la catégorie des dépenses mineures en immobilisations.

5.55 Information incomplète sur l'état des installations —

Nous avons constaté que Sécurité publique Canada ne recueillait pas systématiquement de l'information précisant si les installations des services de police tenues par les Premières Nations (qui sont parties aux ententes en matière de services de police) sont conformes :

- au *Code national du bâtiment du Canada*;
- au *Code national de prévention des incendies du Canada*;
- aux normes provinciales applicables en matière d'installations pour les services de police.

Dans notre échantillon de 18 ententes, nous nous attendions à ce qu'il soit précisé dans 9 ententes que les Premières Nations sont tenues de présenter à Sécurité publique Canada un rapport d'inspection indépendant indiquant si les installations des services de police situées dans les réserves sont conformes aux normes et aux codes appropriés au niveau national et provincial. Nous avons constaté que seulement quatre des neuf ententes comportaient cette exigence et que la documentation du Ministère sur ces inspections obligatoires était incomplète, voire absente dans certains cas. Les cinq autres ententes ne contenaient pas de disposition exigeant de telles inspections indépendantes.

5.56 Le système de gestion de l'information du Ministère à l'égard du Programme ne contient pas de l'information complète sur l'état des installations utilisées par les services de police financés dans le cadre du Programme. En outre, dans les cas où l'information sur l'évaluation des installations était consignée en dossier, nous avons constaté que les données étaient compilées par des fonctionnaires de Sécurité publique Canada ne possédant pas la compétence professionnelle nécessaire pour évaluer l'état des immeubles et déterminer si les immeubles étaient conformes aux normes. Faute de rapports d'inspection signés par des professionnels qualifiés pour toutes les installations, le Ministère n'a pas l'assurance que celles-ci sont conformes aux normes applicables.

5.57 Aucun cadre pour les biens immobiliers n'est en place —

Nous avons constaté également que Sécurité publique Canada n'avait pas établi de cadre de financement durable pour les **biens immobiliers** utilisés par les services de police dans les réserves. Pourtant, c'était là une recommandation de TPSGC en 2003. Un tel cadre permettrait

Biens immobiliers — Titre, intérêt ou profit foncier, et les améliorations qui y sont apportées comme des immeubles ou d'autres structures permanentes, sur ou sous terre.

de fournir de l'information sur l'état des installations des services de police dans les réserves, sur les travaux à effectuer pour les rendre conformes aux normes et sur le financement requis pour ce faire.

5.58 Exemples de déficiences dans les installations —

En 2013, les responsables du plus grand service de police autogéré du Programme des services de police des Premières nations ont avisé l'organisation signataire des Premières Nations partie à l'entente que 7 des 34 installations des services de police devaient être remplacées ou mises à niveau pour respecter le *Code national du bâtiment du Canada*, le *Code national de prévention des incendies du Canada* et le *Code de prévention des incendies de l'Ontario*. Un résumé des déficiences que nous avons constatées à l'une des installations est présenté à la pièce 5.5.



Résidence des agents de police. Lors de notre visite dans la communauté de la Première Nation Kashchewan, nous avons remarqué que les maisons des agents de police avaient besoin de réfections.

5.59 Nous avons visité six communautés des Premières Nations situées en Ontario qui sont accessibles par avion et visées par une entente sur les services de police autogérés. Lors de notre visite, nous avons observé des cas où les agents vivaient dans des maisons surpeuplées, délabrées et présentant des moisissures.

5.60 Dans certaines communautés des Premières Nations où il n'y a pas de présence policière, les premiers intervenants sont les agents du Programme des agents de police des bandes. Selon Sécurité publique Canada, les cas qui nécessitent une détention sont renvoyés au détachement de la GRC le plus proche, car les agents des bandes ne sont pas autorisés à administrer des installations de détention. Cependant, nous avons constaté que les détenus ne pouvaient pas toujours être transportés par bateau ou par véhicule routier entre les communautés des Premières Nations et les détachements de la GRC, en raison des conditions difficiles à certaines périodes de l'année. Au Manitoba, deux rapports d'enquête (publiés en 2005 et en 2009) sur le décès de deux membres de communautés différentes renfermaient des observations selon lesquelles les personnes décédées avaient été détenues par des agents de bande dans des installations non conformes aux normes des services de police.

5.61 En résumé, d'ici à ce que soient réglés les problèmes que nous avons relevés, Sécurité publique Canada n'a pas l'assurance raisonnable que les installations de police dans les communautés des Premières Nations sont adéquates.

Pièce 5.5 Les installations des services de police dans la Première Nation d'Eabametoong sont déficientes

La Première Nation d'Eabametoong est une communauté éloignée accessible par avion qui est située à environ 360 kilomètres au nord de Thunder Bay (Ontario). Ses 1 300 résidents sont desservis par le Service de police de la nation Nishnawbe-Aski, lequel est financé dans le cadre d'une entente sur les services de police autogérés.

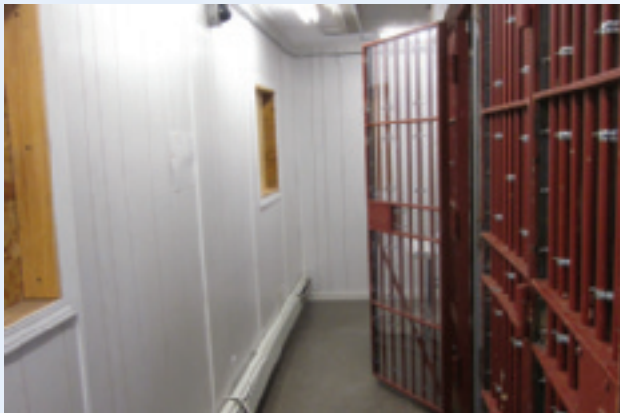
Avant 2001, la Première Nation d'Eabametoong fournissait deux bâtiments au service de police, l'un servant de poste de police et l'autre, de résidence pour les agents. En 2001, le mauvais état du poste

de police a amené la communauté à déménager le poste dans la résidence, dont il occupait la moitié de la superficie.

En 2012, le commandant de région de ce service de police a déclaré que la résidence était inhabitable en raison des infiltrations de mazout qui avaient imprégné le vide sanitaire sous la fondation, ce qui présentait des risques pour la santé. Depuis, les agents de police séjournent à l'hôtel de la communauté et travaillent dans deux roulottes converties par la Première Nation en poste de police.

Selon le conseil de bande de la Première Nation, l'utilisation de ces roulottes devait être temporaire et prendre fin en 2013, car le service de police devait obtenir des fonds supplémentaires dans le cadre du Programme pour louer un nouveau poste dans un bâtiment que la communauté construirait. Afin d'obtenir un prêt pour financer la construction, la communauté devait obtenir un engagement de location de la part du service de police. Toutefois, Sécurité publique Canada et la province de l'Ontario ont avisé la communauté qu'ils ne souscriraient pas à cet arrangement.

Aire de détention du poste de police d'Eabametoong



Lors de notre visite à la Première Nation d'Eabametoong, les agents de police nous ont dit que les roulottes n'étaient pas conformes aux normes. Ils nous ont donné les exemples suivants :

- Les corridors dans les aires de détention étaient trop étroits pour assurer la sécurité des agents et celle des détenus.
- La taille des cellules de détention était inférieure à la taille minimale prescrite par les normes en matière de services de police.
- Des parois transparentes de plastique rigide avaient été ajoutées aux cellules de détention parce que leurs barreaux étaient accessibles d'une manière non conforme aux normes. En raison de cette modification, la ventilation dans les cellules était inadéquate et posait un autre risque pour les détenus.

Aire de travail du poste de police d'Eabametoong



Par la même occasion, nous avons visité l'aire de travail du service de police. Nous avons observé ce qui suit :

- L'aire ne comptait aucun comptoir de réception ni de salles de réunion communautaires, alors que les normes en matière de service de police l'exigent.
- L'aménagement de l'aire n'était pas fini.

5.62 Recommandation — Sécurité publique Canada devrait collaborer avec les provinces et les communautés des Premières Nations pour mettre au point des mécanismes qui fourniront une assurance raisonnable que les installations situées dans les communautés des Premières Nations et utilisées pour appuyer les services de police financés dans le cadre d'ententes du Programme des services de police des Premières nations sont conformes aux normes qui s'appliquent en matière de construction et d'installations de services de police.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Sécurité publique Canada travaillera avec les provinces, les territoires et les collectivités inuites et des Premières Nations pour examiner et élaborer des mécanismes acceptables pour tous qui permettront d'obtenir l'assurance raisonnable que les installations des services de police situées dans les collectivités des Premières Nations et utilisées pour appuyer les services de police financés en vertu des ententes du Programme des services de police des Premières nations respectent les normes relatives aux installations des services de police. À mesure que ces discussions avanceront, le Ministère travaillera avec ces partenaires afin d'accroître la compréhension de l'état des infrastructures actuelles des services de police des collectivités inuites et des Premières Nations où sont offerts des services de police financés dans le cadre du Programme.

Les fonds affectés aux biens immobiliers ne sont pas nécessairement utilisés de façon économique

5.63 Le Programme fournit aux communautés des Premières Nations des fonds de fonctionnement qu'elles peuvent utiliser pour obtenir un prêt en vue de construire, dans les réserves, des infrastructures pour la prestation de services de police. Les Premières Nations peuvent ensuite louer ces installations aux fournisseurs de services de police, notamment à la GRC. Nous avons calculé que le gouvernement avait engagé auprès des Premières Nations de toutes les provinces environ 8,8 millions de dollars en dépenses locatives au cours de l'exercice 2012-2013 (voir la pièce 5.6).

5.64 Nous avons examiné si Sécurité publique Canada pouvait démontrer que ces fonds étaient gérés de façon économique, car le rendement financier est un élément important de l'exécution du Programme.

Pièce 5.6 Dépenses totales engagées par le gouvernement fédéral pour des baux dans le cadre d'ententes sur les services de police dans toutes les provinces pour l'exercice 2012-2013 (à l'exception des territoires et des communautés inuites)

Type d'entente	Dépenses en 2012-2013 (en millions de dollars)
Ententes sur les services de police autogérés	7,5 \$
Ententes communautaires tripartites et ententes-cadres du Programme des gendarmes communautaires autochtones	1,3 \$
Total	8,8 \$

Sources : Sécurité publique Canada et la GRC (données non auditées)

5.65 Nous avons remarqué que le coût d'emprunt de capitaux pour le gouvernement du Canada est normalement inférieur à celui des prêteurs commerciaux. Par conséquent, si le gouvernement du Canada fournissait des fonds d'immobilisations directement aux Premières Nations pour la construction des installations de police dans les réserves, cette approche, assortie d'une gestion appropriée des risques, pourrait se révéler plus économique que la pratique actuelle des Premières Nations, qui empruntent auprès de prêteurs commerciaux. Toutefois, nous avons constaté que Sécurité publique Canada n'avait pas étudié si cette approche pouvait être plus économique.

5.66 Recommandation — Sécurité publique Canada devrait examiner s'il existe des moyens plus économiques que la location pour financer les installations de police des communautés des Premières Nations qui bénéficient des services de police visés par le Programme des services de police des Premières nations.

Réponse du Ministère — **Recommandation acceptée.** Sécurité publique Canada examinera s'il existe des façons plus économiques que la location pour fournir du financement visant les installations des services de police dans les collectivités des Premières Nations où sont offerts des services de police financés en vertu du Programme des services de police des Premières nations.

Mesures et rapports

5.67 Nous avons examiné si Sécurité publique Canada mesurait adéquatement les résultats du Programme des services de police des Premières nations et s'il en faisait rapport.

Les mesures du rendement et les rapports sont incomplets

5.68 L'information sur le rendement sert à déterminer la mesure dans laquelle sont atteints les résultats attendus des programmes. Selon une évaluation du Programme publiée en 2010, Sécurité publique Canada

devait renforcer sa capacité de mesurer les objectifs du Programme et évaluer si ses objectifs étaient atteints avec efficacité et efficience.

5.69 Nous avons constaté que Sécurité publique Canada mesurait et présentait adéquatement les résultats financiers du Programme. Par contre, il est difficile d'évaluer et de présenter les informations non financières sur les services de police. Nous avons constaté que Sécurité publique Canada faisait rapport au Parlement sur les activités du Programme comme le nombre d'ententes signées, le nombre de postes d'agents de police financés, le nombre de communautés desservies et le nombre de membres des communautés desservis.

5.70 Toutefois, nous avons constaté que le Ministère n'évaluait pas si le but et les principes de la *Politique sur la police des Premières nations* étaient respectés, ni si les objectifs du Programme des services de police des Premières Nations étaient atteints, et qu'il ne communiquait pas d'informations à ce sujet. Ainsi, il n'était pas encore en mesure d'évaluer si le Programme avait permis d'améliorer l'ordre social, la sécurité publique et la sécurité personnelle au sein des communautés des Premières Nations, ni de faire rapport à ce sujet. Le Ministère n'était pas en mesure non plus d'évaluer si les membres des Premières Nations avaient accès à des services de police adaptés à leurs besoins et conformes aux normes de la province en matière de qualité et de niveau de service, ni de faire rapport à ce sujet. Nous avons enfin constaté que le Ministère ne présentait pas d'informations sur la mesure dans laquelle l'intention du Programme était respectée, soit d'offrir des services de police améliorés. Le Ministère ne faisait pas rapport non plus sur les coûts et les risques découlant de l'infrastructure inadéquate des services de police.

5.71 Recommandation — Sécurité publique Canada devrait mesurer le rendement du Programme des services de police des Premières nations et faire rapport à ce sujet de façon à présenter ensemble les informations financières et non financières permettant d'établir des liens entre la gestion des risques, l'atteinte des objectifs et les résultats.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Sécurité publique Canada continuera de mettre au point sa stratégie de mesure du Programme des services de police des Premières nations afin de se conformer aux exigences prévues dans les politiques, les directives et les normes du Conseil du Trésor, pour s'assurer que des données crédibles et fiables sur le rendement sont recueillies et permettre au Ministère de surveiller et d'évaluer les résultats du Programme. Pour ce faire, une stratégie révisée de mesure du rendement sera mise au point en 2014-2015 et des rapports annuels internes sur le rendement seront préparés.

Conclusion

5.72 Dans l'ensemble, nous avons conclu que le Programme des services de police des Premières nations de Sécurité publique Canada n'était pas conçu de façon adéquate et n'était pas en mesure d'assurer que les services de police offerts dans les réserves soient conformes aux principes de la *Politique sur la police des Premières nations* que nous avons examinés.

5.73 Nous avons également conclu que le Ministère mesurait et communiquait de façon adéquate les résultats financiers du Programme des services de police des Premières nations, mais qu'il n'évaluait pas la mise en œuvre du but et des principes de la *Politique sur la police des Premières nations* ni l'atteinte des objectifs du Programme, et qu'il ne présentait pas d'information à ce sujet.

5.74 Le Ministère reconnaît que le Programme des services de police des Premières nations a évolué depuis sa création en 1991. À notre avis, Sécurité publique Canada doit collaborer avec les provinces, les communautés des Premières Nations et les fournisseurs de services de police pour préciser l'orientation future du Programme. Il devrait notamment actualiser les principes de la *Politique sur la police des Premières nations* et les inscrire dans les modalités du Programme des services de police des Premières nations. De plus, il devrait harmoniser la conception et l'exécution du Programme avec les principes de la Politique qui auront été approuvés et avec les modalités mêmes du Programme.

5.75 Ces mesures devraient permettre de préciser à toutes les parties le but du Programme, les responsabilités et rôles de chaque partie, le niveau de ressources requis et la façon dont le Programme, grâce au soutien qu'il apporte aux services de police, devrait contribuer à l'ordre social, à la sécurité publique et à la sécurité des personnes dans les communautés des Premières Nations.

À propos de l'audit

Le Bureau du vérificateur général du Canada avait comme responsabilité d'effectuer un examen indépendant du Programme des services de police des Premières nations afin de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes.

Tous les travaux d'audit dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes relatives aux missions de certification de Comptables professionnels agréés (CPA) Canada qui sont présentées dans le Manuel de CPA Canada – Certification. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses audits, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Dans le cadre de notre processus normal d'audit, nous avons obtenu de la direction la confirmation que les constatations présentées dans ce chapitre sont fondées sur des faits.

Objectif

L'audit avait pour objectif de déterminer si le Programme des services de police des Premières nations de Sécurité publique Canada, y compris les anciens programmes de services de police, était conçu pour fournir des services de police dans les réserves des Premières Nations qui sont conformes aux principes sélectionnés de la *Politique sur la police des Premières nations*, si le Programme arrivait à fournir ces services et si son rendement était bien mesuré et communiqué.

Nous avons examiné les six principes suivants de la *Politique sur la police des Premières nations* :

- **Cadre juridique** — Les accords sur les services de police des Premières nations devraient être élaborés au sein d'un cadre juridique qui permette aux Premières nations d'instituer, d'administrer et de réglementer leurs services de police et de nommer leurs agents de police conformément aux normes et aux usages existant dans la province. Au besoin, le gouvernement fédéral travaillera de concert avec les provinces, les territoires et les Premières nations pour favoriser un tel cadre juridique.
- **Qualité et niveau des services** — Les collectivités des Premières nations devraient avoir accès à des services de police adaptés à leurs besoins particuliers. Ces services devraient être égaux en qualité et en quantité aux services dont bénéficient les collectivités environnantes caractérisées par des conditions semblables. Les collectivités des Premières nations devraient avoir leur mot à dire au sujet du niveau et de la qualité des services de police qui leur sont fournis.
- **Responsabilités et pouvoirs** — Les policiers au service des collectivités des Premières nations devraient avoir les mêmes responsabilités et les mêmes pouvoirs que les autres policiers du Canada. Par conséquent, ils devraient être en mesure de faire respecter les lois provinciales et fédérales applicables (y compris le *Code criminel*) ainsi que les règlements des bandes.
- **Sensibilité aux cultures et aux besoins des Premières nations** — Les services de police destinés aux Premières nations devraient être fournis par un nombre adéquat de personnes ayant des antécédents culturels et linguistiques semblables à ceux des collectivités visées, de telle sorte que les services en question soient efficaces et adaptés aux cultures et aux besoins particuliers des principaux intéressés.

- **Autonomie et obligation de rendre compte de la police** — Les collectivités des Premières nations devraient jouer un rôle efficace et approprié dans la direction de leurs services de police. Par conséquent, ces services devraient comprendre des conseils, des commissions et des organismes consultatifs qui sont représentatifs de leur collectivité et qui veillent à ce que la police fasse l'objet d'une saine gestion, à ce qu'elle rende des comptes à la population et à ce qu'elle échappe à toute influence partisane ou politique inappropriée.
- **Modèles de services policiers** — Les modèles de services policiers des collectivités des Premières nations doivent être au moins équivalents à ceux qui sont offerts dans les collectivités environnantes caractérisées par des conditions semblables. Les collectivités des Premières nations devraient participer au choix du modèle adapté à leur collectivité.

L'audit s'articulait autour des trois sous-objectifs suivants :

- Déterminer si le Programme des services de police des Premières nations, qui comprend deux programmes hérités, était conçu pour fournir aux Premières Nations des services de police d'une manière qui soit accessible aux communautés des Premières Nations qui demandent à participer au Programme et à celles qui en sont bénéficiaires.
- Déterminer si le Programme des services de police des Premières nations permettait la prestation de services de police professionnels et adaptés aux Premières Nations bénéficiaires.
- Déterminer si Sécurité publique Canada avait mis en place des systèmes et des pratiques pour mesurer et surveiller le rendement du Programme, et si le Parlement recevait des rapports adéquats sur ce rendement.

Étendue et méthode

L'audit a porté sur la gestion, par Sécurité publique Canada, du Programme des services de police des Premières nations dans les réserves. Les travaux ont également pris en compte, au besoin, les rôles et responsabilités de la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

L'audit n'a pas porté sur :

- les communautés inuites ou des Premières Nations situées dans les territoires;
- la qualité des services de police fournis aux communautés des Premières Nations;
- le rendement des organisations non fédérales, des Premières Nations ou des organisations des Premières Nations;
- les activités détaillées des services de police, bien que les auditeurs aient examiné des rapports portant sur des événements précis.

Au cours de l'audit, nous avons examiné des documents clés, eu des entretiens avec des fonctionnaires du Ministère, analysé des données et des coûts sélectionnés, passé en revue les systèmes et les pratiques du Ministère que nous avons sélectionnés et examiné la cohérence entre la *Politique sur la police des Premières nations* et les modalités d'un échantillon discrétionnaire de 18 ententes conclues dans le cadre

du Programme, qui étaient en vigueur au cours de l'exercice 2011-2012. Ces ententes représentaient environ 30 % du financement du Programme. De l'information a été recueillie auprès de Sécurité publique Canada, du quartier général de la GRC et de certaines régions sélectionnées de l'Ontario, du Manitoba et de l'Alberta.

Échantillon d'ententes du Programme des services de police des Premières nations examinées

	Type d'entente				
	Entente sur les services de police autogérés	Entente communautaire tripartite	Entente-cadre du Programme des gendarmes communautaires autochtones	Entente-cadre du Service de police communautaire des Premières nations	Entente du Programme des agents de police des bandes
Ontario	2	S.O. ¹	S.O. ¹	S.O. ¹	0
Manitoba	1	2	1	1	3
Alberta	2	2	1	1	2
Total	5	4	2	2	5

¹Sans objet — Ne s'applique pas parce que la Gendarmerie royale du Canada n'assure pas de services de police aux Premières Nations en Ontario.

Au cours de l'audit, nous avons visité 16 communautés des Premières Nations dans des réserves et discuté avec des policiers de détachements, des fonctionnaires de gouvernements provinciaux et 6 organisations des Premières Nations dans le but de recueillir leurs points de vue. Nous avons également interrogé dix chefs de services de police autogérés des Premières Nations.

Critères

Critères	Sources
<p>Pour déterminer si le Programme des services de police des Premières nations, qui comprend deux programmes hérités, est conçu pour assurer aux Premières Nations des services de police d'une manière qui soit accessible aux communautés des Premières Nations qui demandent à participer au Programme et à celles qui en sont bénéficiaires, nous avons utilisé les critères suivants :</p>	
<p>Les Premières Nations admissibles qui veulent participer au Programme des services de police des Premières nations et aux programmes hérités ont accès au Programme.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Politique sur la police des Premières nations</i>, 1996 • Modalités approuvées du financement découlant d'un accord de contributions dans le cadre du Programme des services de police des Premières nations, du Programme des agents de police des bandes, du Programme des gendarmes communautaires autochtones, version de 2006 et version révisée de 2009 • Conseil du Trésor, <i>Politique sur les paiements de transfert</i>, 2008 • Conseil du Trésor, <i>Directive sur les paiements de transfert</i>, 2008

Critères	Sources
Pour déterminer si le Programme des services de police des Premières nations, qui comprend deux programmes hérités, est conçu pour assurer aux Premières Nations des services de police d'une manière qui soit accessible aux communautés des Premières Nations qui demandent à participer au Programme et à celles qui en sont bénéficiaires, nous avons utilisé les critères suivants : (suite)	
<p>Les ententes sur les services de police sont conformes aux éléments sélectionnés de la <i>Politique sur la police des Premières nations</i>, aux modalités du Programme des services de police des Premières nations et à la politique du Conseil du Trésor.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Politique de la police des Premières Nations</i>, 1996 • Modalités approuvées du financement découlant d'un accord de contributions dans le cadre du Programme des services de police des Premières nations, du Programme des agents de police des bandes, du Programme des gendarmes communautaires autochtones, version de 2006 et version révisée de 2009 • Conseil du Trésor, <i>Politique sur les paiements de transfert</i>, 2008 • Conseil du Trésor, <i>Directive sur les paiements de transfert</i>, 2008 • Ententes-cadres du Service de police communautaire des Premières nations, ententes-cadres du Programme des gendarmes communautaires autochtones, ententes du Programme des agents de police des bandes, ententes communautaires tripartites et ententes sur les services de police autogérés
Pour déterminer si le Programme des services de police des Premières nations permet la prestation de services de police professionnels et adaptés aux Premières Nations bénéficiaires, nous avons utilisé les critères suivants :	
<p>Les services de police établis dans le cadre des ententes du Programme des services de police des Premières nations, de même que des programmes hérités le cas échéant, sont autonomes et reçoivent de la formation et des équipements conformes aux normes régissant les services de police.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Politique sur la police des Premières nations</i>, 1996 • Modalités approuvées du financement découlant d'un accord de contributions dans le cadre du Programme des services de police des Premières nations, du Programme des agents de police des bandes, du Programme des gendarmes communautaires autochtones, version de 2006 et version révisée de 2009 • Ententes-cadres du Service de police communautaire des Premières nations, ententes-cadres du Programme des gendarmes communautaires autochtones, ententes du Programme des agents de police des bandes, ententes communautaires tripartites et ententes sur les services de police autogérés
<p>Les services de police établis dans le cadre des ententes du Programme de services de police des Premières nations, y compris les programmes hérités, assurent une intervention adaptée, notamment le respect de règlements administratifs.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Politique sur la police des Premières nations</i>, 1996 • Modalités approuvées du financement découlant d'un accord de contributions dans le cadre du Programme des services de police des Premières nations, du Programme des agents de police des bandes, du Programme des gendarmes communautaires autochtones, version de 2006 et version révisée de 2009 • Ententes-cadres du Service de police communautaire des Premières nations, ententes-cadres du Programme des gendarmes communautaires autochtones, ententes du Programme des agents de police des bandes, ententes communautaires tripartites et ententes sur les services de police autogérés

Critères	Sources
Pour déterminer si Sécurité publique Canada a mis en place des systèmes et des pratiques pour mesurer et surveiller le rendement du Programme et si le Parlement reçoit des rapports satisfaisants sur ce rendement, nous avons utilisé les critères suivants :	
Le rendement du Programme des services de police des Premières nations, du Programme des gendarmes communautaires autochtones et du Programme des agents de police des bandes est surveillé et mesuré en regard des objectifs du Programme.	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur les paiements de transfert</i>, 2008 • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats</i>, 2010 • Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, énoncé de pratiques recommandées (PR-2), « Rapports publics de performance », 2006
Le Parlement reçoit des rapports sur le rendement du Programme qui présentent à la fois des informations financières et des informations non financières permettant d'établir des liens entre la gestion des risques, l'atteinte des objectifs et les résultats attendus et inattendus.	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur les paiements de transfert</i>, 2008 • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats</i>, 2010 • Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, énoncé de pratiques recommandées (PR-2), « Rapports publics de performance », 2006 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Guide pour la préparation de la Partie III du Budget des dépenses, Rapport sur les plans et priorités de 2013-2014

La direction a examiné les critères de l'audit et elle en a reconnu la validité.

Période visée par l'audit

L'audit visait la période comprise entre le 1^{er} octobre 2012 et le 17 décembre 2013. Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 17 décembre 2013. Au besoin, les auditeurs ont fait des recherches sur des périodes antérieures afin de recueillir des éléments probants pour formuler leur conclusion en regard de critères précis.

Équipe d'audit

Vérificateur général adjoint : Jerome Berthelette

Directeur principal : Joe Martire

Directeur : Craig Millar

Seana Cerson

Julie Hudon

Suzanne Moorhead

François Toulouse

Pour obtenir de l'information, veuillez téléphoner à la Direction des communications : 613-995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 5 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Conception du Programme	
<p>5.25 Sécurité publique Canada devrait collaborer avec la province de l'Ontario et les Premières Nations pour s'assurer que toutes les ententes de services de police autogérés financées par le Programme des services de police des Premières nations énoncent clairement que les services de police fournis aux Premières Nations doivent respecter le cadre juridique provincial applicable à tous les services de police de la province. (5.16-5.24)</p>	<p>Recommandation acceptée. Au moment de renouveler les ententes sur les services de police autogérés en Ontario financées dans le cadre du Programme des services de police des Premières nations, Sécurité publique Canada continuera de travailler avec la province, dans la mesure où celle-ci y est disposée, et avec les Premières Nations à l'élaboration d'un texte dont la formulation conviendra à tous les intervenants et reflétera le cadre juridique ou stratégique pertinent.</p>
<p>5.29 Sécurité publique Canada devrait prendre les mesures appropriées pour actualiser les principes de la <i>Politique sur la police des Premières nations</i>, inscrire ces principes actualisés dans les modalités du Programme des services de police des Premières nations et, s'il y a lieu, dans les ententes sur les services de police. (5.26-5.28)</p>	<p>Recommandation acceptée. Sécurité publique Canada prendra les mesures qui s'imposent pour actualiser les principes de la <i>Politique aux fins du Programme</i>, et il incorporera ces principes à jour aux modalités du Programme et aux ententes sur les services de police, lorsqu'il y a lieu.</p>
Exécution du Programme	
<p>5.37 Sécurité publique Canada devrait s'assurer que le Programme des services de police des Premières nations est accessible et transparent, et qu'il est administré en conformité absolue avec la <i>Politique sur les paiements de transfert</i> et la <i>Directive sur les paiements de transfert</i> du Conseil du Trésor. (5.31-5.36)</p>	<p>Recommandation acceptée. Sécurité publique Canada a élaboré des modalités actualisées pour le Programme des services de police des Premières nations. Les nouvelles modalités, qui entreront en vigueur le 1^{er} avril 2014, feront en sorte que les ententes de contributions conclues en vertu du Programme soient pleinement conformes à la <i>Politique</i> et à la <i>Directive du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert</i>. Les lignes directrices fondées sur ces modalités devraient être affichées dans le site Web de Sécurité publique Canada au printemps 2014.</p>

Recommandation	Réponse
<p>5.44 Sécurité publique Canada devrait préciser quels services de police en particulier doivent être financés par le Programme des services de police des Premières nations et s'assurer que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'intention du Programme est reflétée dans les ententes concernant les services qu'il finance; • les services de police financés par le Programme ne remplacent pas les services de police de la province. (5.38-5.43) 	<p>Recommandation acceptée. Sécurité publique Canada s'engage à faire en sorte que le financement du Programme des services de police des Premières nations serve à assurer la prestation des services de police d'une façon qui respecte les définitions suivantes prévues dans les nouvelles modalités du Programme, qui entreront en vigueur le 1^{er} avril 2014 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pour les ententes du Programme des services de police des Premières nations où la Gendarmerie royale du Canada (GRC) est le fournisseur de services de police, le Programme vise à permettre l'exécution d'un niveau de services de police complémentaire au niveau convenu dans chaque entente provinciale ou territoriale sur les services de police où la GRC est utilisée ou employée afin d'aider à l'administration de la justice et à l'application des lois en vigueur dans ces territoires. • Pour les ententes du Programme où le fournisseur de services policiers est un service de police inuit ou des Premières Nations, le Programme vise à permettre à ces organisations policières de fournir des services de police quotidiens aux communautés inuites ou des Premières Nations précisées dans l'entente. Ces services de police ne comprennent toutefois pas de services spécialisés, comme des équipes d'intervention spéciales et des services judiciaires. Les services spécialisés continuent d'être fournis en fonction des besoins par le service de police provincial ou territorial concerné. <p>Le Ministère s'engage aussi à faire en sorte que les ententes conclues en vertu du Programme ne remplacent pas les services de police contractuels que la GRC fournit aux provinces ou aux territoires.</p>
<p>5.50 Sécurité publique Canada devrait s'assurer que les Premières Nations participent de façon significative à la conclusion de nouvelles ententes en matière de service de police et à la reconduction des ententes existantes. (5.45-5.49)</p>	<p>Recommandation acceptée. Sécurité publique Canada continuera de travailler avec les Premières Nations pour qu'elles puissent contribuer de façon pertinente lorsqu'il s'agit de conclure de nouvelles ententes de services de police ou de renouveler des ententes existantes.</p>

Recommandation	Réponse
<p>5.62 Sécurité publique Canada devrait collaborer avec les provinces et les communautés des Premières Nations pour mettre au point des mécanismes qui fourniront une assurance raisonnable que les installations situées dans les communautés des Premières Nations et utilisées pour appuyer les services de police financés dans le cadre d'ententes du Programme des services de police des Premières nations sont conformes aux normes qui s'appliquent en matière de construction et d'installations de services de police. (5.51-5.61)</p>	<p>Recommandation acceptée. Sécurité publique Canada travaillera avec les provinces, les territoires et les collectivités inuites et des Premières Nations pour examiner et élaborer des mécanismes acceptables pour tous qui permettront d'obtenir l'assurance raisonnable que les installations des services de police situées dans les collectivités des Premières Nations et utilisées pour appuyer les services de police financés en vertu des ententes du Programme des services de police des Premières nations respectent les normes relatives aux installations des services de police. À mesure que ces discussions avanceront, le Ministère travaillera avec ces partenaires afin d'accroître la compréhension de l'état des infrastructures actuelles des services de police des collectivités inuites et des Premières Nations où sont offerts des services de police financés dans le cadre du Programme.</p>
<p>5.66 Sécurité publique Canada devrait examiner s'il existe des moyens plus économiques que la location pour financer les installations de police des communautés des Premières Nations qui bénéficient des services de police visés par le Programme des services de police des Premières nations. (5.63-5.65)</p>	<p>Recommandation acceptée. Sécurité publique Canada examinera s'il existe des façons plus économiques que la location pour fournir du financement visant les installations des services de police dans les collectivités des Premières Nations où sont offerts des services de police financés en vertu du Programme des services de police des Premières nations.</p>
<p>Mesures et rapports</p>	
<p>5.71 Sécurité publique Canada devrait mesurer le rendement du Programme des services de police des Premières nations et faire rapport à ce sujet de façon à présenter ensemble les informations financières et non financières permettant d'établir des liens entre la gestion des risques, l'atteinte des objectifs et les résultats. (5.67-5.70)</p>	<p>Recommandation acceptée. Sécurité publique Canada continuera de mettre au point sa stratégie de mesure du Programme des services de police des Premières nations afin de se conformer aux exigences prévues dans les politiques, les directives et les normes du Conseil du Trésor, pour s'assurer que des données crédibles et fiables sur le rendement sont recueillies et permettre au Ministère de surveiller et d'évaluer les résultats du Programme. Pour ce faire, une stratégie révisée de mesure du rendement sera mise au point en 2014-2015 et des rapports annuels internes sur le rendement seront préparés.</p>