CHAPITRE 9

LE MAINTIEN DE L'ORDRE LORS DES OCCUPATIONS AUTOCHTONES

J'ai interprété mon mandat pour la deuxième phase de l'enquête comme embrassant les questions de politique générale à la fois « systémiques » et « opérationnelles ». Généralement parlant, les questions « systémiques » s'entendent des causes qui peuvent pousser les Autochtones à recourir aux manifestations ou aux occupations en premier lieu. Les questions « opérationnelles » se posent une fois que l'occupation s'est produite.

Jusqu'ici, j'ai focalisé mon analyse et mes recommandations sur les questions « systémiques », les méthodes ou les initiatives propres à prévenir les manifestations et les occupations. Il est cependant probable que celles-ci demeureront une réalité de la vie et du maintien de l'ordre au Canada pour un certain temps encore. En conséquence, il y aura toujours des moments où la police est nécessaire pour rétablir l'ordre afin que les peuples autochtones et les gouvernements puissent négocier la résolution du différend pacifiquement, efficacement et promptement. C'est pourquoi nous examinerons dans ce chapitre une gamme de questions « opérationnelles », à savoir comment la police peut se préparer pour intervenir en cas d'occupation ou manifestation autochtone, de façon à en réduire au minimum le risque de violence.

Au chapitre 2, nous avons vu à quel point les manifestations autochtones sont devenues fréquentes. Les récents événements à Caledonia et à la Première nation de Kitchenuhmaykoosib Inninuwug (Big Trout Lake) montrent que les occupations et manifestations autochtones peuvent se produire et se produisent à travers la province, souvent de façon bien soudaine. Les points d'ignition sont très probablement aussi intenses aujourd'hui que durant les crises d'Ipperwash, d'Oka, de Burnt Church, ou de Gustafsen Lake. Je pense que les conditions fondamentales et les catalyseurs qui ont déclenché ces manifestations existent toujours en Ontario, plus d'une décennie après Ipperwash.

Les manifestations et occupations autochtones reflètent sans aucun doute les caractéristiques et la dynamique des troubles publics non autochtones. Cependant, elles doivent être considérées comme une forme distincte et unique de protestation. Le contexte en est fondamentalement si différent qu'elles requièrent des ressources, des stratégies et des mesures d'intervention ad hoc de la police.

Les services de police et leurs dirigeants doivent avoir pour objectif, durant ces manifestations et ces occupations, de réduire au minimum le potentiel de violence, de faciliter l'exercice de droits protégés par la Constitution, de protéger et de rétablir l'ordre public et, si possible, de faciliter l'établissement de relations de confiance mutuelle qui permettront aux autorités autochtones et non autochtones de résoudre le différend de façon constructive.

Sur le plan de l'organisation, les services de police doivent consacrer leur temps et leurs ressources à se doter de la capacité d'intervention en cas de manifestation et d'occupation autochtones. Ce qui revient à faire en sorte qu'ils aient des cadres supérieurs et agents ad hoc, avec formation sur l'histoire, les lois et les coutumes autochtones. Ce qui signifie aussi qu'une action policière intégrée centrée sur le « maintien de la paix » lors des occupations et manifestations autochtones doit comprendre des agents autochtones et non autochtones, la Police provinciale de l'Ontario, et les services de police des Premières nations concernées. Les membres de cette équipe intégrée doivent avoir une formation sur l'histoire, les coutumes, les problèmes juridiques des Autochtones, sur la dynamique communautaire, et sur le « maintien de la paix » en sus des tactiques classiques de police et de maintien de l'ordre.

La stratégie suivie par la police doit mettre l'accent sur la création des réseaux de communication et des relations de confiance mutuelle avec les peuples autochtones avant, pendant et après les manifestations. Cette approche requiert par la force des choses la communication, la collaboration et le partenariat avec les dirigeants autochtones, les dirigeants des Premières nations ainsi qu'avec leurs communautés respectives. Les membres de la police qui travaillent en étroite collaboration avec les communautés autochtones de cette façon seront mieux à même de détecter et de désamorcer les confrontations potentiellement violentes.

Les manifestations et occupations autochtones peuvent aussi requérir l'intervention appropriée des gouvernements fédéral et provincial. Cela tient à ce qu'elles soulèvent souvent des questions d'ordre public et de droit qui dépassent la sphère du maintien de l'ordre et le pouvoir des services de police. Les gouvernements et le public doivent reconnaître et comprendre les limites légitimes de la police dans ces situations. Le rôle de la police est de rétablir l'ordre, et non de trouver ou de faciliter une solution à la cause du conflit. Comme je l'explique au chapitre 12, il ne faut pas que les gouvernements se dérobent de leurs obligations constitutionnelles envers les Premières nations et les peuples autochtones sous prétexte qu'ils doivent se tenir à l'écart des « questions opérationnelles » de la police.

L'approche que je recommande vise à promouvoir les meilleures pratiques « centrées sur la prévention de la violence dans les mêmes circonstances » en les intégrant dans la vie politique et administrative ainsi que dans le travail de la

police en Ontario. Ces recommandations ont pour but de codifier les leçons tirées de la crise d'Ipperwash pour ce qui est de réduire la violence et la possibilité d'autres tragédies du même genre. Il faut que les Ontariens, autochtones comme non autochtones, soient rassurés à l'effet que le « maintien de la paix » est l'objectif de la police comme du gouvernement, que les droits ancestraux et les droits issus des traités seront respectés, que le droit de réunion pacifique sera protégé, que les négociations seront tentées à toute occasion raisonnable, et qu'il n'y aura de recours à la force qu'en dernier ressort.

Je me réjouis des mesures déjà prises par la Police provinciale de l'Ontario, la Gendarmerie royale du Canada et d'autres corps de police, pour concevoir et mettre en œuvre des politiques compatibles avec l'approche que je recommande dans ce rapport. Il faut les féliciter pour leur détermination à mettre au point des politiques et des pratiques constructives. Cependant, ils peuvent et doivent faire mieux afin que cette approche soit incorporée aux politiques ainsi qu'aux opérations de la police. En outre, les gouvernements fédéral et provincial peuvent et doivent prendre des mesures concrètes pour s'assurer que cette approche est soutenue dans les politiques et actions gouvernementales avant, pendant et après les manifestations et occupations autochtones. Tout aussi important est le fait que les autorités gouvernementales doivent prendre des mesures pour éclairer le public non autochtone sur les bénéfices de cette stratégie de police.

Les politiques et les lignes directrices que je recommande limiteront le pouvoir d'action unilatérale de la police et des gouvernements. Elles leur conféreront cependant plus de légitimité quand le recours à la force coercitive est justifié. Je suis convaincu qu'une transparence et une responsabilisation accrues dans l'intervention de la police lors d'occupations et manifestations autochtones réduiront le risque de violence et renforceront le respect pour les droits ancestraux et les droits issus de traités.

Les documents d'information produits pour la Commission d'enquête par des professeurs d'université et des cadres de la police, dont le professeur John Borrows, le professeur Don Clairmont et l'inspecteur de la GRC à la retraite Jim Potts, le professeur Willem de Lint, et le commissaire adjoint de la GRC à la retraite Wayne Wawryk, ont été d'une grande valeur à cet égard[1].

Enfin, il est important de noter que ces 12 dernières années, il y a eu des changements considérables dans le maintien de l'ordre en cas d'occupation ou manifestation autochtone, ainsi que dans les relations entre les peuples autochtones et la police, et j'ai tenu compte de ces changements.

Dans ce chapitre, je me concentre sur les principes généraux et les politiques qui doivent guider l'intervention de la police lors des occupations et manifestations autochtones. En général, je n'aborde pas les aspects tactiques de

l'action policière, dont les armes, la formation, les décisions opérationnelles et le commandement des opérations sur le lieu de l'incident, mais j'y réfère lorsqu'il est nécessaire de le faire[2]. Je me concentre surtout sur la Police provinciale de l'Ontario, car elle continuera à être le corps de police qui doit s'occuper le plus fréquemment des occupations et manifestations autochtones en Ontario, et elle était en charge à Ipperwash. N'empêche que bon nombre de questions concernent aussi d'autres services de police dans la province.

Cette question est importante pour les manifestants autochtones, les communautés autochtones et la police, mais le maintien de l'ordre lors des manifestations autochtones concerne tous les Ontariens. Le droit de réunion pacifique est un élément fondamental de la démocratie et il est consacré par l'article 2 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La sécurité personnelle de tous les citoyens lors d'une manifestation dépend de ce que la police fait preuve de retenue et ne fait usage de la force qu'en dernier ressort. Qui plus est, les actes de violence enflamment les rapports entre la police et les autochtones et rendent considérablement plus difficile la résolution d'importantes questions juridiques, sociales et économiques. La prévention de la violence et la promotion de la résolution pacifique des conflits touchant les autochtones nous intéressent donc tous.

Avant d'entrer dans le vif de cette section, je tiens aussi à souligner que les termes « occupations et manifestations » doivent être entendus en contexte. On a parfois tendance à confondre occupant et intrus, ou à présumer que la manifestation est illégale d'une façon ou d'une autre. Ni l'une ni l'autre de ces présomptions n'est fondée, en particulier au sujet des occupations et manifestations autochtones. Les peuples autochtones jouissent de droits constitutionnels uniques et de prétentions territoriales uniques dans ce pays. Comme je l'ai expliqué aux chapitres 2 et 3, la plupart des occupations et manifestations autochtones représentent des efforts de dernier ressort pour faire valoir ces droits. Il est donc incorrect de présumer que les manifestants autochtones sont des intrus, étant donné que les droits des peuples autochtones sont habituellement la question fondamentale en cause. En outre, chacun au Canada, peu importe son ascendance, tient de la Constitution le droit de réunion pacifique et la liberté d'expression.

9.1 Les leçons tirées d'Ipperwash

La stratégie, les tactiques et l'application des méthodes de maintien de l'ordre de la Police provinciale de l'Ontario lors de la crise d'Ipperwash sont expliquées en détail au premier volume de ce rapport. Je ne reprendrai pas les détails des conclusions que j'ai tirées lors de la première phase de l'enquête, mais m'attacherai aux leçons et aux thèmes qui s'en dégagent pour la deuxième phase.

La première leçon qui ressort est la nécessité d'une stratégie, de tactiques et de ressources de police ad hoc pour répondre aux occupations et manifestations autochtones. Ipperwash montre que les tactiques classiques utilisées pour maintenir l'ordre en cas de troubles publics ne sont pas efficaces dans le contexte d'une occupation autochtone. Avec le recul, il est clair que la Police provinciale de l'Ontario n'avait encore, au point de vue organisationnel, ni la perspicacité ni la capacité nécessaires pour promouvoir ou maintenir le genre de stratégie de « maintien de la paix » qui aurait pu s'avérer plus efficace à long terme.

Une deuxième leçon qui s'est dégagée est la nécessité d'une cohérence et d'une coordination des politiques de la Police provinciale de l'Ontario et du gouvernement provincial en la matière. Il ressort du dossier d'Ipperwash que la Police provinciale de l'Ontario et des membres importants du gouvernement provincial, y compris le premier ministre, avaient des perspectives différentes quant à la manière de maintenir l'ordre lors de l'occupation. La volonté de la Police provinciale de l'Ontario de ne pas précipiter les choses contrastait violemment avec le souhait du gouvernement provincial de mettre rapidement fin à l'occupation. Ce désaccord reflétait le conflit entre fonctionnaires et autorités élues. Il aurait été utile que la Police provinciale de l'Ontario et le gouvernement provincial disposent de politiques claires, écrites et obligatoires, qui définissent leurs rôles et leurs responsabilités respectives, ainsi que leur compréhension mutuelle de la façon dont ils agiraient respectivement face à une occupation autochtone.

Une troisième et importante leçon tient à l'opinion, partagée par plusieurs témoins à la fois de la police et du gouvernement provincial, que l'occupation était essentiellement une simple violation du droit de propriété qui requérait surtout la simple application de la loi. En particulier, les autorités élues ignoraient ou minimisaient les griefs historiques des occupants ou leur possible légitimité. Cela s'est révélé une erreur pour plusieurs raisons. En premier lieu, cette attitude a pu conduire un grand nombre de personnes à sous-estimer ou à mal interpréter la détermination de ces occupants. En deuxième lieu, elle a pu exclure la possibilité d'engager un dialogue constructif et pacifique sur les questions de fond avec les occupants ou les représentants élus de la Première nation de Kettle and Stony Point. En troisième lieu, elle nie le rôle crucial des gouvernements fédéral et provincial dans la promotion proactive de la résolution pacifique des différends concernant les droits autochtones, en particulier lorsque ces gouvernements sont la source du conflit en premier lieu.

La quatrième leçon, c'est que Ipperwash démontre les risques inhérents de la dispersion de la responsabilité de recueillir, d'interpréter et de communiquer les informations sur les opérations de police. À plusieurs reprises durant

l'occupation, des cadres du MRN ont communiqué à Queen's Park des informations sensibles, non fiables ou extrêmement provocatrices. Ipperwash montre que les voies de communication officieuses ou secondaires de ce genre sont la source de grandes difficultés. Et que la police et le gouvernement doivent respecter la hiérarchie de commandement durant une crise.

Enfin, le dossier d'Ipperwash montre l'importance de la responsabilisation de la police. Certaines communications radio et réunions au centre de commandement de la Police provinciale de l'Ontario à Ipperwash n'ont pas été consignées, ce qui fait qu'il est plus difficile de déterminer ce qui s'est produit et pourquoi.

9.2 Nouveaux développements dans le maintien de l'ordre public

9.2.1 L'évolution du maintien de l'ordre public

Les recherches que nous avons effectuées au cours de l'enquête ont fait ressortir plusieurs changements parallèles et complémentaires en matière de maintien de l'ordre, en particulier lors des occupations et manifestations autochtones. C'est pourquoi il est important de comprendre les récents changements dans ce domaine et de mesurer leur application au maintien de l'ordre lors de ces incidents.

Le maintien de l'ordre lors des manifestations dans les pays occidentaux est devenu « institutionnalisé », en ce que policiers et manifestants ont souvent une quantité appréciable d'informations les uns au sujet des autres. Les deux côtés peuvent raisonnablement prévoir la façon dont chacun est censé se comporter. Ce changement fondamental en matière de maintien de l'ordre public a gagné le domaine des manifestations autochtones[3].

Le professeur Willem de Lint a défini le maintien de l'ordre comme étant « le recours aux pouvoirs et aux capacités de la police pour trouver un équilibre légitime entre les droits et les intérêts du gouvernement et de la société, de la collectivité et de l'individu, lors d'une manifestation de griefs collectifs »[4]. Sa définition fait ressortir la tension entre les droits et l'ordre public dans l'intervention de la police lors de troubles publics. Trouver et maintenir l'équilibre entre les droits et l'ordre est la question primordiale dans le maintien de l'ordre dans ces cas.

Ces quelque 15 dernières années, les services de police du Canada ont considérablement revu et remis à jour leurs stratégies et tactiques. De plus en plus, ils deviennent des « organisations intelligentes » qui retiennent et évaluent les leçons apprises pour concevoir une meilleure planification et une meilleure formation.

L'enquête APEC a été un catalyseur important dans l'évolution du maintien de l'ordre au Canada. Cette enquête faisait suite aux nombreuses allégations de

méfaits commis par la GRC et les autorités fédérales lors de la Conférence de l'Organisation de coopération Asie-Pacifique tenue à Vancouver en 1977. La Commission d'enquête a instruit 52 plaintes sur la façon dont la GRC traitait les manifestants lors de cette conférence, y compris des allégations de recours à la force excessive pour réprimer et disperser des manifestants pacifiques. D'autres allégations portaient sur les déficiences dans la planification de la conférence, le rôle des autorités gouvernementales et la structure du commandement des opérations de police.

Dans son rapport, le juge Ted Hughes a relevé les erreurs commises par la GRC dans la planification et l'exécution des mesures de sécurité pour la conférence de l'APEC, en ce qui concernait notamment les structures de commandement, la séparation des rôles, la formation, le soutien juridique et la tenue des dossiers. Il a conclu que le comportement des agents de la GRC n'était pas approprié aux circonstances et portait atteinte aux libertés fondamentales des manifestants prévues par l'article 2 de la *Charte des droits et libertés*. Ses recommandations visaient les arrangements opérationnels pour le maintien de l'ordre et les principes généraux de la politique de la GRC sur les rapports avec le gouvernement. Par exemple, il a recommandé que, aux premiers stades de la planification du maintien de l'ordre lors des troubles possibles, les réunions entre la police et les hautes autorités fédérales soient consignées par procès-verbal, ou au moins que la police consigne les délibérations dans un aide-mémoire à verser au dossier.

La GRC a accepté la plupart des recommandations, et reconnu qu'elle avait commis des fautes et ne s'était pas convenablement préparée pour la réunion de l'APEC. Elle a aussi officiellement adopté cinq principes, articulés par le juge Hughes dans son rapport, pour se guider dans ses rapports avec le gouvernement dans le maintien de l'ordre lors de troubles publics. Je reviendrai au chapitre 12 sur les recommandations de la Commission d'enquête APEC sur les rapports entre la police et le gouvernement.

9.2.2 « Intervention mesurée » et stratégies actuelles de police visant à réduire le risque de violence

Depuis l'enquête APEC, on a observé des changements considérables dans le maintien de l'ordre public au Canada. Les commentateurs citent souvent le sommet du G8 à Kananaskis (Alberta) à titre d'exemple de la nouvelle approche. Ces changements ont eu un effet sur l'approche suivie par la Police provinciale de l'Ontario dans ses récentes initiatives stratégiques et opérationnelles en matière de maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones.

La GRC et les autres services de police responsables à Kananaskis se sont efforcés de mettre en place des réseaux de soutien mutuel avec les manifestants, en encourageant la communication mutuellement bénéfique entre la police, les manifestants, les milieux des affaires et les autres communautés de la localité. La police s'est explicitement efforcée d'« institutionnaliser » les manifestants en leur offrant la possibilité d'atteindre leurs objectifs de protestation tant qu'ils adhèrent au plan convenu qui comprenait l'engagement de ne pas recourir à la violence et qui prévoyait des restrictions de leurs mouvements.

L'intervention de la police allait de l'approche feutrée et l'accessibilité des membres de l'équipe de liaison pour les événements majeurs (Major Event Liaison Team, MELT) qui accueillait les manifestants à leur arrivée, aux unités paramilitaires qui assuraient la sécurité au lieu de réunion du Sommet.

Du point de vue du maintien de l'ordre, la stratégie suivie à Kananaskis a été couronnée de succès. Bien qu'il y eut quelque 2 500 manifestants, il n'y a eu aucun acte notable de violence physique, les dégâts matériels ont été négligeables, et une seule arrestation a été effectuée.

La GRC qualifie sa nouvelle stratégie de maintien de l'ordre public d' « intervention mesurée ». Selon le professeur de Lindt, l'approche de l'intervention mesurée est fondée sur le « traitement objectif et respectueux des gens, la responsabilisation, la résolution mutuelle des problèmes de part et d'autre, et l'établissement des ponts et lignes de communication »[5]. La doctrine de l'intervention mesurée est aussi fondée sur la conviction qu'il faut éviter scrupuleusement la violence, et met en garde contre l'application stricte de la loi si le résultat devait en être un plus grand risque pour la sécurité publique[6].

L'intervention mesurée est maintenant le principe directeur du maintien de l'ordre lors de troubles publics au Canada. La police cherche activement à réduire le risque de violence et à dialoguer avec les manifestants dans un esprit d'ouverture. Le document de travail réalisé par Wayne Wawryk pour la Commission d'enquête décrit comment la police applique graduellement la force si elle n'a pas d'autres choix et revient aux méthodes de la « main tendue » dès que la situation le permet[7]. L'intervention mesurée est ainsi conforme aux articles 25 à 27 du *Code criminel* (et à la jurisprudence y relative), qui prévoient le degré de force auquel les agents de police peuvent avoir légalement recours[8].

L'intervention mesurée est intimement liée au concept d'« action policière basée sur la collecte de renseignements ». Ce concept est apparu dans les années 1990 à titre de stratégie quant à la façon dont la collecte de renseignements doit informer et guider les décisions de la police. Elle reflète le lien crucial entre la collecte des renseignements, le maintien de l'ordre, et la doctrine de l'intervention mesurée. L'action policière basée sur la collecte de renseignements impose aux

autorités policières de rechercher des renseignements exacts, à tout stade de l'incident, afin de disposer des informations dont elles ont besoin pour identifier les options, établir les priorités et prendre les décisions.

Le modèle « Or-Argent-Bronze » du commandement du lieu de l'incident représente le dernier changement opérationnel important dans le maintien de l'ordre lors des troubles publics, qu'ont adopté nombre de services de police au Canada. Cette approche signifie qu'il peut y avoir jusqu'à trois commandants du lieu et non un seul. L'avantage en est qu'elle permet au commandant de première ligne d'être sur place pour observer l'incident directement. Les autres commandants, installés au poste de commandement ou plus loin, fournissent les ressources ou formulent la stratégie d'ensemble. La structure Or-Argent-Bronze permet ainsi aux cadres supérieurs de fixer la stratégie et de présenter une vue d'ensemble sans s'immiscer dans le rôle du commandant de première ligne.

La Police provinciale de l'Ontario a fait savoir à la Commission d'enquête qu'elle avait adopté tous les éléments clés de la doctrine de l'intervention mesurée dans sa propre stratégie de maintien de l'ordre[9]. Par exemple, elle a reconnu la nécessité d'une politique de la porte ouverte envers les groupes de manifestants, laquelle politique lui permet de rencontrer les manifestants bien avant la manifestation prévue, afin que l'un et l'autre côtés atteignent leurs objectifs respectifs de façon à éviter une confrontation inutile. Le recours graduel à la force, selon la Police provinciale de l'Ontario, fait maintenant partie intégrante de la formation de ses agents, y compris les membres de l'équipe d'intervention d'urgence (Emergency Response Team, ERT), les commandants du lieu de l'incident, et les commandants d'unités des troubles publics. La Police provinciale de l'Ontario a aussi adopté la structure Or-Argent-Bronze.

9.3 Le caractère unique des occupations et manifestations autochtones

Les occupations et manifestations autochtones peuvent aller du petit incident bref qui passe inaperçu, à l'incident de grande ampleur qui rassemble des centaines de personnes et attire une couverture intense des médias. L'intervention de la police varie selon le cas.

En termes généraux, les occupations et manifestations autochtones rappellent nombre de caractéristiques et la dynamique des troubles publics non autochtones comme les conflits de travail ou les manifestations politiques. Cependant, leur histoire, leurs implications juridiques, leur dynamique propre et leur complexité les distinguent des troubles publics non autochtones de bien des manières qui requièrent des ressources, des stratégies et des interventions ad hoc et uniques de la police.

En tout premier lieu, les manifestations autochtones diffèrent des conflits de travail et des conflits politiques par leur objet, leur contexte juridique et leur histoire. Les manifestations autochtones trouvent leur source dans l'échec de la société de donner effet aux droits issus des traités et aux droits ancestraux pendant des décennies, sinon des siècles. Ce d'autant plus que les droits ancestraux sont protégés par la Constitution. Rien que de ce point de vue, les occupations et manifestations autochtones sont qualitativement différentes de la plupart des autres manifestations ou occupations ponctuelles, motivées par une question ponctuelle.

Un deuxième trait distinctif des occupations et manifestations autochtones est l'héritage difficile des relations entre la police et les peuples autochtones. Ce passé peut faire obstacle à l'instauration d'un sentiment de confiance mutuelle entre la police et le peuple autochtone, qui se trouvent face à face dans les cas où ce dernier fait valoir ses droits par l'action directe.

Troisièmement, le lieu des occupations et manifestations autochtones tend à être différent. Ces manifestations se produisent surtout loin des centres urbains. À la différence d'autres types de troubles publics, le Nord de l'Ontario est le lieu d'occupations et manifestations autochtones considérables, voire croissantes. Celles-ci ont lieu aussi souvent hors réserve, sur les « terres traditionnelles » détenues par l'État ou des non-Autochtones. Les manifestations en ces lieux se produisent à l'extérieur des limites territoriales de la Première nation concernée et à l'extérieur du ressort de son service de police.

Quatrièmement, les participants aux occupations et manifestations autochtones sont différents. Les occupations et manifestations autochtones mettent parfois en cause des gens et des groupes n'appartenant pas aux Premières nations ou aux communautés autochtones. Les gouvernements provincial et fédéral, les municipalités, les médias, des tierces parties non autochtones et (ou) des services de police ou autres forces de l'ordre, peuvent aussi être en cause. Les occupations et manifestations autochtones peuvent aussi être le fait de communautés autochtones divisées intérieurement, bien que la manifestation ait un objectif extérieur. Ou encore les groupes de manifestants peuvent inclure un contingent de gens de l'extérieur ou des gens qui rejettent le rôle de la police par principe. Ce qui peut rendre difficiles les efforts de la police de communiquer avec les occupants/manifestants ou des gouvernements de négocier sur les questions litigieuses.

Cinquièmement, le comportement des occupants et manifestants autochtones est différent, et souvent ils réagissent de façon différente aux tactiques de la police. Par exemple, on peut normalement s'attendre à ce qu'un attroupement de fanatiques chahuteurs de hockey se disperse à l'intervention de la police. Les

occupants autochtones peuvent se sentir « chez eux » sur leur territoire et repousser avec force ou revenir avec des renforts si la police intervient pour mettre fin à l'occupation.

Sixièmement, la durée potentielle des occupations et manifestations autochtones les distingue de la plupart des troubles publics. Nombre de manifestations autochtones durent des jours, des semaines ou plus longtemps encore.

Septièmement, le rôle des gouvernements dans les occupations et manifestations autochtones est différent de celui qu'ils jouent lors de la plupart des troubles publics. Ces occupations et manifestations peuvent requérir l'intervention à la fois des gouvernements fédéral et provincial parce qu'elles soulèvent très souvent des questions d'ordre public et des questions juridiques qui dépassent l'autorité des services de police et le domaine du maintien de l'ordre.

Enfin, à la différence de la plupart des autres genres d'occupations et de manifestations, les barrages de solidarité sont communs. Presque le quart des manifestations autochtones rapportées par la presse certaines années a été tenu en guise de soutien pour d'autres groupes[10]. Cette manifestation de solidarité autochtone laisse entrevoir le considérable potentiel perturbateur de ces occupations et manifestations. Les barrages de solidarité peuvent se tenir à l'échelle nationale.

Heureusement, les corps de police à travers le Canada ont pris conscience du caractère unique des occupations et manifestations autochtones[11]. Par exemple, le *Framework for Police Preparedness for Aboriginal Critical Incidents* (Concept de préparation de la police en prévision des crises autochtones) de la Police provinciale de l'Ontario les définit en ces termes :

> Incident dans lequel le conflit peut avoir sa source dans les revendications de droits ancestraux ou de droits reconnus par traité, par exemple, apparence de droit, manifestation à l'appui d'une revendication territoriale, barrage sur une voie publique, occupation de bâtiments publics locaux, municipaux, provinciaux ou fédéraux, ou des locaux de Première nation[12].

9.4 Meilleures pratiques pour réduire la violence

9.4.1 Maintien de l'ordre pour réduire la violence

Comme indiqué ci-dessus, l'unicité des manifestations autochtones signifie que le maintien de l'ordre en la matière requiert des ressources, une formation, une stratégie ou une gestion ad hoc uniques.

J'ai eu la chance de pouvoir profiter des recherches originales et considérables effectuées pour la Commission d'enquête par le professeur Don Clairmont et l'inspecteur de la GRC à la retraite Jim Potts. Leur document d'information a considérablement contribué à mon analyse et à ma compréhension de ce qu'il faut faire pour réduire le risque de violence dans les situations semblables à la crise d'Ipperwash. Au cours de leurs recherches, le professeur Clairmont et l'inspecteur Potts ont interviewé plus de 100 officiers et agents de police, manifestants, représentants des autorités non autochtones et des Premières nations, et d'autres encore, pour identifier les meilleures pratiques et stratégies pour réduire la violence. Ils ont aussi fait la démonstration de l'application des meilleures pratiques dans cinq études de cas :

- L'occupation de Red Hill Valley (Hamilton [Ontario], 2002) était une longue occupation urbaine par les Six Nations de Grand River pour s'opposer à la construction d'une autoroute qui risquait de perturber de possibles lieux de sépulture et sites archéologiques.
- Durant la journée de colère à Akwesasne (Ontario, 2001), de concert avec les manifestations en marge du Sommet des Amériques à Québec, une coalition qui se disait les « Traditionnels Mohawks et anarchistes » a essayé d'organiser une grande marche sur le Pont international, au mépris des postes de contrôle de la douane et de l'immigration.
- La fusillade de Norway House (Manitoba, 2005) a déclenché de l'agitation portant sur la question de savoir si les autorités entreprendraient une enquête en règle sur le fait que la police avait tiré sur un jeune Autochtone.
- La manifestation de South West Nova (Nouvelle-Écosse, 1999) lors d'un conflit sur les droits de pêche au homard des Autochtones et des non-Autochtones.
- Occupations et manifestations autochtones dans la vallée du Fraser, en Colombie-Britannique (2002-2006)[13].

Le professeur Clairmont et l'inspecteur Potts ont conclu que le risque de violence est réduit si la police s'efforce de créer un réseau de soutien mutuel ou d'interdépendance entre la police et les manifestants afin de promouvoir des rapports de confiance qui encouragent et facilitent les négociations pacifiques. En même temps, la police doit s'efforcer d'« institutionnaliser » le conflit afin de réduire le risque de violence et aussi de contribuer à une tradition de rapports de confiance et de soutien mutuel avec les manifestants.

J'ai constaté un accueil chaleureux réservé à cette approche, dans les documents de recherche, les consultations, les mémoires des parties, et de la part des témoins qui abordaient ce sujet lors des audiences.

9.4.2 Stratégie et pouvoir discrétionnaire de la police

Les meilleures pratiques de police propres à réduire la violence doivent avoir pour point de départ une stratégie ad hoc qui comprend les éléments suivants :

- compréhension et respect de l'histoire, des traditions, de la culture et des revendications des manifestants autochtones;
- volonté d'écouter, de communiquer et de négocier honnêtement;
- volonté de mettre en place un réseau de soutien mutuel entre les occupants et la police et quiconque peut être touché par le conflit;
- patience et insistance sur la nécessité de communiquer à toute occasion;
- neutralité quant au fond du conflit;
- établissement des rapports de confiance mutuelle avec les protestants, les communautés des Premières nations, et les autres qui sont touchés par l'occupation et la manifestation;
- volonté de réduire au minimum le recours à la force, et de n'accroître l'usage de la force que pour prévenir le risque de blessures corporelles ou de graves dégâts matériels;
- participation des agents et des services de police des Premières nations;
- maintien de l'ordre public.

La police doit aussi concevoir des tactiques visant à maintenir l'ordre, mais non pas à démanteler les barrages, sauf dans les cas où il y a eu des blessures corporelles ou de graves dégâts matériels. Les cinq études de cas effectuées par le professeur Clairmont et l'inspecteur Potts démontrent comment la police a appliqué ces tactiques pour réduire le risque de violence dans chaque cas. Agents de police comme manifestants autochtones étaient tous en faveur de cette approche.

Peut-être la meilleure pratique la plus importante pour maintenir l'ordre lors de manifestations autochtones consiste-t-elle à attendre, à écouter, et à dialoguer. En effet, la communication avec les autorités non policières et les manifestants était la pratique policière la plus importante, selon les résultats de nos recherches et de nos consultations. À Red Hill Valley par exemple, officiers, gradés et agents de

police se mêlaient aux manifestants, de façon informelle et « sur leur terrain, en respectant les traditions autochtones telles qu'ils les comprenaient ». Dans le même temps, les autorités municipales de Hamilton négociaient avec les représentants de la Confédération au sujet du conflit sous-jacent. C'est ainsi qu'un réseau de soutien mutuel a été créé entre la police, les autorités publiques et les manifestants[14]. Cependant, cette pratique n'est effective que si la police fait preuve de franchise et d'honnêteté envers les manifestants. La mauvaise foi ou la communication malhonnête détruit la confiance et anéantit le potentiel de résolution des occupations et des manifestations par l'établissement de rapports constructifs et pacifiques.

Une autre meilleure pratique consiste à identifier une personne appropriée (un aîné ou autre personne respectée) pour rencontrer les manifestants et agir à titre de médiateur. Ce qui peut requérir une période de tâtonnements avant de trouver la ou les personnes qui conviennent.

Il est aussi important que la police prenne acte du fait que les manifestations sont à la fois expression de fierté et effets de théâtre. Il faut qu'elle prenne acte de l'effort, de l'engagement affectif, et des implications sociales plus générales des actions des participants et qu'elle examine, pour les manifestants, un moyen de se retirer d'une manière qui leur permette de réaliser certains de leurs objectifs de protestation et de préserver leur dignité.

L'étude du cas South West Nova est un exemple intéressant de la façon dont les meilleures pratiques peuvent stratégiquement servir à prévenir la violence et à rétablir l'ordre public. En appliquant la doctrine de l'intervention mesurée, la GRC a pu garder ouverts les quais locaux tout en résistant à la pression exercée par les autorités portuaires locales qui voulaient voir une action vigoureuse contre les pêcheurs, autochtones comme non autochtones. Son intervention mettait l'accent sur la négociation et non sur la stricte application de la loi, sur la communication claire à toutes les parties des options et des limites réelles de négociation de la police, sur le traitement de toutes les parties avec égards, en ouvrant à chaque partie une voie de sortie lorsqu'il semblait que l'une ou plusieurs parties étaient acculées dans un coin[15].

Une dernière meilleure pratique est l'exercice stratégique du pouvoir discrétionnaire d'appréciation de la police. Ce pouvoir est fondamental dans la réduction du risque de violence lors des occupations et manifestations autochtones. Il peut consister à décider si, quand et comment l'action policière doit s'engager en cas de transgressions supposées. Ce concept peut facilement être mal compris. Il ne signifie pas que quelqu'un est au-dessus de la loi ou que les services de police devraient observer des normes différentes pour les peuples autochtones. Il ne signifie pas non plus que l'État de droit et l'ordre public sont d'une façon ou d'une autre subordonnés aux intérêts autochtones. Au contraire, l'exercice

stratégique du pouvoir discrétionnaire de la police est une pratique légitime des corps de police à travers le pays et dans presque tous les domaines d'application de la loi.

Ce pouvoir discrétionnaire d'appréciation permet à la police de trouver le juste milieu entre des exigences souvent opposées auxquelles elle doit faire face et de décider si, eu égard aux circonstances, il ne vaut pas mieux différer l'application d'une loi donnée ou le dépôt d'une plainte contre telle ou telle personne, dans l'intérêt plus général de la sécurité publique ou de l'ordre public. Par exemple, aucune personne raisonnable ne prétendrait que la police devrait exécuter immédiatement un mandat d'arrêt contre un criminel dangereux si l'arrestation devait mettre des tiers innocents en danger. Chacun s'entendrait à l'effet que la meilleure approche serait que la police utilise son pouvoir discrétionnaire pour s'assurer que l'arrestation puisse s'effectuer en toute sécurité. L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire lors des occupations et manifestations autochtones ne signifie pas que ceux qui enfreignent la loi ne seraient jamais accusés. Il signifie tout simplement que ceux-ci le seraient lorsque cela ne serait ni dangereux ni inutilement provocant.

Dans son arrêt *Henco Industries Ltd. v. Haudenosaunee Six Nations Confederacy Council* rendu en décembre 2006, la Cour d'appel s'est longuement prononcée sur l'importance de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la police :

> Il y a des raisons logiques pour lesquelles il n'appartient pas ordinairement aux tribunaux judiciaires de disputer ou de remettre en question la façon dont la police et le ministère public exercent leur pouvoir discrétionnaire. Le respect de la séparation des pouvoirs et l'État de droit dépendent de ce que les tribunaux ne s'immiscent pas[16].
>
> En l'espèce par exemple, de nombreuses considérations sont en jeu, au-delà de l'obligation de faire respecter la loi. On peut citer les droits ancestraux et les droits issus des traités, les droits garantis par la Constitution, le droit à la jouissance légitime de ses biens, le droit à la protestation licite, les préoccupations au sujet de la sécurité publique et, ce qui est fort important, l'obligation du gouvernement de parvenir, par la négociation, à la réconciliation entre Autochtones et non-Autochtones.
>
> L'application immédiate de la loi et la poursuite immédiate des infractions ne sont pas toujours la voie la plus souhaitable ou celle qui sert le mieux l'intérêt général[17].

La police doit toujours exercer son pouvoir discrétionnaire en conformité avec la loi, dans le respect des principes, de façon uniforme et en vue d'objectifs plus généraux à long terme de la police comme de la société. Dans le contexte des occupations et manifestations autochtones, cela signifie qu'elle doit être convaincue avant de poursuivre les manifestants et d'autres qui auraient commis des infractions graves.

9.4.3 Politiques, ressources et capacité institutionnelles

Les meilleures pratiques peuvent aussi réduire le potentiel de violence. Elles peuvent comprendre les mécanismes suivants :

- protocoles entre la police concernée et d'autres corps de police, les gouvernements ou organisations autochtones, et/ou les autres organismes concernés par les occupations et manifestations;
- innovations organisationnelles comme la mise en place d'équipes spécialisées de négociation en cas de conflit;
- police communautaire autochtone;
- formation et soutien internes efficaces pour la résolution des conflits et le « maintien de la paix » par les Autochtones;
- soutien de la résolution pacifique des conflits au sein des Premières nations.

La capacité organisationnelle générale de la GRC de promouvoir la résolution pacifique des occupations et manifestations autochtones dans la vallée du Fraser est une meilleure pratique organisationnelle de ce type. Les protocoles représentent un élément de cette stratégie. D'autres éléments comprennent la désignation d'un personnel spécial pour promouvoir la confiance mutuelle et les bonnes relations entre la GRC et les communautés autochtones, les détachements de personnel pour faciliter la communication et la compréhension entre les Premières nations et les organismes de régulation, et la conception de techniques perfectionnées de négociation en cas de conflit pour réduire la tension sur les lieux.

Une innovation notable de la GRC en Colombie-Britannique est le Programme des gendarmes communautaires autochtones (Aboriginal Community Constable Program, ACCP), qui subventionne les initiatives communautaires en la matière. Le gendarme communautaire se voit assigner une ou plusieurs communautés autochtones dans le ressort du détachement. Il est tenu de passer au moins 80 p. 100 de ses heures de travail au sein d'une Première nation, 30 p. 100 de ce temps étant

consacré au travail de police proprement dit. Son rôle est celui d'un relais de communication, pour transmettre les préoccupations, les intérêts et les points de vue mutuels des peuples autochtones et des agents du détachement de la GRC. De cette façon, « il est censé établir les rapports de confiance mutuelle et le réseau de soutien mutuel entre la police et les peuples autochtones, si importants pour la résolution pacifique et sans violence des occupations et manifestations »[18].

Une autre meilleure pratique qui est primordiale pour promouvoir la résolution pacifique des manifestations autochtones est le recrutement et la promotion d'agents des Premières nations et le soutien des services de police autochtones. Un sergent autochtone de la GRC, dans son rôle d'agent de liaison avec les communautés autochtones du Manitoba, a résolu par voie de médiation le conflit de Norway House. À Akwesasne, le chef du service de police d'Akwesasne a dirigé la stratégie pour empêcher des centaines de manifestants de converger sur le territoire de la communauté. Il a réalisé un consensus parmi les chefs siégeant au conseil, les chefs tribaux et les guerriers, en utilisant l'Internet et d'autres technologies pour communiquer aux manifestants potentiels le sentiment général à Akwesasne contre le fait que la localité puisse servir de lieu d'occupation et de manifestation.

Enfin, la police communautaire est elle-même une importante meilleure pratique pour réduire le risque de violence. En général, police communautaire s'entend de la méthode de maintien de l'ordre mettant l'accent sur l'engagement de la communauté envers le maintien de l'ordre et la résolution conjointe des difficultés, avec concertation entre la police et les communautés locales au sujet des priorités, les avis exprimés étant pris en considération dans le travail quotidien[19].

Voici ce que font observer le professeur Clairmont et l'inspecteur Potts au sujet de cette méthode de police :

> Nombre de gradés et d'agents de police interviewés dans le cadre de cette étude, dans différentes régions et dans différents types de services de police, ont fait remarquer que la meilleure façon de traiter le problème des occupations et des manifestations dans les communautés autochtones est de disposer d'une police communautaire efficace en premier lieu. À leur avis, pareille police communautaire applique une méthode de police réactive et proactive intégrée qui peut « institutionnaliser » les occupations et les manifestations et grâce à laquelle … la police et les manifestants peuvent apprendre à se connaître les uns les autres, à se faire confiance mutuellement et à coopérer pour parvenir à des occupations et manifestations pacifiques et néanmoins efficaces du point de vue des manifestants[20].

Bien que je me sois principalement intéressé à l'intervention policière, je suis bien au fait que les objectifs, les stratégies et les méthodes des manifestants qui font valoir des droits ancestraux sont aussi un facteur dans le risque de violence. Les Chippewas de la Première nation non cédée de Nawash ont soumis à la Commission d'enquête un rapport de grande valeur, qui réunit les meilleures pratiques pour le gouvernement et pour les peuples autochtones dans les cas où ces derniers font valoir leurs droits, soit par la négociation soit par l'action directe[21].

9.4.4 « Maintien de la paix » et limites du maintien de l'ordre

Les réalités, pratiques et juridiques, des occupations et manifestations autochtones imposent des exigences spéciales à la police. D'une part, elle aura toujours pour devoir de maintenir et de rétablir l'ordre public. Ce qui signifie qu'elle doit faire de son mieux pour empêcher que l'occupation ou le barrage ne dégénère en actes de violence. Ce qui signifie aussi qu'elle a pour obligation de respecter et de protéger le droit des résidants non autochtones de jouir paisiblement de leurs biens et de vivre au sein de leur communauté aussi normalement que possible. D'autre part, elle a pour obligation de respecter les droits constitutionnellement protégés des manifestants, ainsi que les droits reconnus par traité et les droits ancestraux, uniques, des manifestants autochtones. Elle doit aussi se rappeler constamment qu'elle n'a ni pour mission ni pour compétence de résoudre un conflit relatif aux droits issus de traités ou aux droits ancestraux.

Il n'est pas facile de trouver le juste milieu entre ces priorités opposées, mais les meilleures pratiques examinées ci-dessus se sont révélées efficaces pour les concilier de façon à réduire le potentiel de violence lors d'une occupation ou manifestation comme celle d'Ipperwash. Ces meilleures pratiques montrent aussi que le rôle le plus approprié de la police dans ces cas est de rétablir et de maintenir l'ordre afin que les parties elles-mêmes soient en mesure de négocier une solution de leur différend.

En somme, je pense qu'il y a lieu pour la police de se fixer les objectifs suivants pour le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones :

- réduire au minimum le risque de violence;
- maintenir et rétablir l'ordre public;
- faciliter l'exercice des droits constitutionnellement protégés;
- rester neutre quant au grief sous-jacent ou aux droits revendiqués;
- faciliter la création de rapports de confiance qui permettront aux

parties autochtones et non autochtones de résoudre leur conflit de façon constructive.

Collectivement, ces responsabilités sont souvent réunies dans le concept de « maintien de la paix », que j'utiliserai dans ce sens. Cependant, le maintien de la paix est un concept compliqué, qui peut avoir des sens différents selon le contexte. Au sein des communautés autochtones par exemple, le rôle de maintien de la paix peut s'étendre bien au-delà du maintien de l'ordre. D'ailleurs, les responsabilités de maintien de la paix varient d'une Première nation à l'autre[22].

Le maintien de la paix peut potentiellement concilier les différents intérêts en présence dans une occupation autochtone. Le rôle de la police est de faciliter la résolution par la négociation du conflit afin de rétablir l'ordre temporairement, et non de parvenir à la résolution du différend sous-jacent. Il s'ensuit que son objectif premier ne doit pas être de disperser l'occupation ou le barrage, mais de maintenir la paix. Pour donner les résultats voulus, le maintien de la paix doit être imprégné de l'appréciation pleine et équilibrée des droits ainsi que des intérêts sociaux en jeu. Ce qui signifie que le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations ne doit pas se faire d'une façon unilatérale, laquelle, dans les faits, nie la validité des droits revendiqués par les occupants. Les gradés et les agents qui dirigent ou assurent le maintien de l'ordre lors d'occupations autochtones doivent comprendre qu'un élément important de l'État de droit, qu'ils visent à faire respecter, est le respect des droits dont jouissent les Autochtones du fait des traités conclus avec la Grande-Bretagne ou le Canada ou par application de la Constitution. En outre, tant que la manifestation est pacifique, elle peut être une forme d'expression politique légitime, constitutionnellement protégée.

La limite pratique du maintien de la paix est que, dans la plupart des cas, la police ne peut s'attaquer au fond du grief autochtone qui a déclenché la manifestation en premier lieu. Cette limite cause un dilemme important à la police, parce qu'il y a des limites manifestes à ce qu'elle peut négocier. Sa compétence ne s'étend pas aux revendications territoriales, aux questions de mise en valeur des ressources ou à d'autres questions de fond qui peuvent être le catalyseur d'une occupation ou d'une manifestation. Cependant, l'issue heureuse de l'opération policière dépend souvent de la question de savoir si les autres parties, dont les gouvernements provincial et fédéral ainsi que la Première nation ou la communauté autochtone concernée, prennent des mesures pour résoudre le litige au fond. Leur inaction ou des actes incompatibles avec la stratégie et la tactique de la police peuvent compliquer ou prolonger le maintien de l'ordre lors des occupations et des manifestations.

9.5 La Police provinciale de l'Ontario

9.5.1 Aperçu général

La Police provinciale de l'Ontario est le service de police de la province le plus susceptible d'être appelé à s'occuper d'une occupation ou manifestation autochtone qui exige une intervention de la police. Il en sera probablement ainsi dans un avenir prévisible, quand bien même le rôle des services de police propres des Premières nations serait considérablement élargi.

La Police provinciale de l'Ontario est le service de police le plus important au Canada après la GRC, avec quelque 5 500 gradés et agents en uniforme, 1 800 employés civils et 800 agents auxiliaires[23]. Sous le régime de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario, le lieutenant-gouverneur en conseil (c'est-à-dire le gouvernement) en nomme le commissaire, qui exerce la surveillance et l'administration générale de la Police provinciale de l'Ontario, sous réserve des directives du ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (anciennement le solliciteur général).

La *Loi sur les services policiers* définit les responsabilités de la Police provinciale de l'Ontario de la même manière que pour les corps de police municipaux. Tous deux doivent assurer « des services policiers convenables et efficaces » en matière de lutte contre la criminalité, d'application de la loi, d'aide aux victimes d'actes criminels, de maintien de l'ordre public, et d'intervention dans les situations d'urgence. La Police provinciale de l'Ontario est investie d'attributions spécifiques, qui comprennent la prestation des services policiers dans les localités ontariennes qui n'ont pas leur propre corps de police. Elle assure les services policiers pour les plans d'eau navigable (sauf ceux qui se trouvent à l'intérieur d'une municipalité), pour la circulation sur presque toutes les routes provinciales, et prête au corps de police qui en fait la demande ses services d'enquête.

La Police provinciale de l'Ontario assure directement les services policiers au sein de 21 Premières nations, et surveille les services de police dans 19 autres.

9.5.2 « Initiatives autochtones — Établissement des rapports de respect mutuel »

La participation de la Police provinciale de l'Ontario à la deuxième phase de l'enquête, sous forme de nombreux mémoires et d'autres documents, a mis en lumière la diversité et la profondeur de ses programmes et politiques visant à promouvoir de bonnes relations avec les communautés autochtones. En outre, la Police provinciale de l'Ontario a présenté d'autres détails dans son exposé de deux jours devant la Commission en janvier 2006, sous le titre « Aboriginal

Initiatives : Building Respectful Relationships » (Initiatives autochtones — Établissement de rapports de respect mutuel).

Cet exposé décrivait cinq initiatives existantes qui visent, en tout ou en partie, à promouvoir de bonnes relations avec les peuples autochtones :

- la promesse de la Police provinciale de l'Ontario;
- le professionnalisme, impératif premier;
- les questions critiques dans la réalisation de la mission;
- la planification opérationnelle;
- le Conseil spécial de liaison du commissaire pour les affaires autochtones;
- le Centre de vacances de la Police provinciale de l'Ontario pour adolescents;
- le programme d'échanges ethnoculturels de la police (PEACE);
- les contacts dans les réserves, dont OPP Bound et OPP Northern Experience;
- les contacts hors réserve, dont Emergency Services Bound;
- le soutien des services de police des Premières nations, dont l'unité de soutien pour les enquêtes des Nishnawbe-Aski Police Services (NAPS) et l'Integrated Support Services Unit (ISSU, Unité des services de soutien intégré);
- la sensibilisation aux questions autochtones;
- les critères de promotion des Autochtones;
- l'agent de liaison opérationnelle avec les Autochtones;
- les comités régionaux de stratégie autochtone;
- les équipes chargées des relations avec les Autochtones (Aboriginal Relations Teams, ART);
- concept de préparation de la police en prévision de crises autochtones;
- renforcements du programme de négociation en cas de crise;
- atelier de leadership des agents autochtones;
- Zhowski Miingan — Tambour autochtone traditionnel[24].

Nous passerons en revue plusieurs initiatives majeures de la Police provinciale de l'Ontario dans ce chapitre et aux chapitres 10 et 11. La plupart de ces programmes et politiques ont été mis en place après la crise d'Ipperwash.

9.5.3 Le Concept de préparation de la Police provinciale de l'Ontario en prévision de crises autochtones

Le Concept de préparation fait partie d'une stratégie globale de la Police provinciale de l'Ontario pour améliorer le maintien de l'ordre lors d'occupations et manifestations autochtones. D'autres éléments notables comprennent le Conseil spécial de liaison du commissaire pour les affaires autochtones, les équipes chargées des relations avec les autochtones (ART), une meilleure formation, et des meilleures méthodes de collecte des renseignements et d'intervention lors de troubles publics.

Le Concept de préparation définit une large structure stratégique pour le maintien de l'ordre dans une grande variété de crises autochtones. Il s'agit d'une politique opérationnelle visant à guider les commandants du lieu de l'incident avant, pendant et après la crise. Vu l'importance que représente le Concept de préparation pour la stratégie de la Police provinciale de l'Ontario en la matière, je l'examinerai en détail.

L'avant-propos expose la volonté de la Police provinciale de l'Ontario de protéger les droits constitutionnels :

> La Police provinciale de l'Ontario est déterminée à protéger les droits individuels consacrés dans les lois fédérales et provinciales, y compris les droits autochtones expressément reconnus dans la Charte canadienne des droits et libertés. La Police provinciale de l'Ontario a conscience que des conflits peuvent se produire cependant que les communautés autochtones et divers ordres de gouvernement travaillent à résoudre les différends relatifs aux questions comme les revendications territoriales, l'autonomie gouvernementale et les droits ancestraux ou droits issus des traités, qui peuvent concerner l'éducation, la chasse et la pêche. C'est le rôle de la Police provinciale de l'Ontario et de tout son personnel de faire tous les efforts avant une crise pour comprendre les questions en jeu et protéger les droits de toutes les parties tout au long du conflit[25].

Le Concept de préparation a expressément pour objet :

- de promouvoir une approche opérationnellement logique, informée et souple pour résoudre les conflits et gérer les crises de façon cohérente;

- d'offrir un Concept de préparation fondé sur l'accommodement et le respect mutuel des différences, des positions et des intérêts respectifs de la communauté autochtone concernée et de la Police provinciale de l'Ontario;
- de promouvoir et de formuler des stratégies qui, le plus possible, réduisent au minimum le recours à la force.

Une définition de « crise autochtone » explique dans quelles circonstances le Concept de préparation sera appliqué :

> Le Concept de préparation peut être appliqué avant, pendant et après toute crise touchant une communauté autochtone, dans le cas où le conflit peut découler d'assertions touchant des droits ancestraux ou des droits issus de traités, par exemple apparence de droit, manifestation à l'appui d'une revendication territoriale, barrage sur une voie de communication, occupation de bâtiments publics locaux, municipaux, provinciaux, fédéraux ou de locaux de Première nation.

Il s'agit là d'une large définition, dont on peut conclure que le Concept de préparation est adaptable à une grande variété d'incidents, non seulement aux occupations et manifestations autochtones.

Diverses ressources organisationnelles sont disponibles pour soutenir la mise en œuvre du Concept de préparation, dont l'agent de liaison opérationnelle avec les autochtones (Aboriginal Liaison Operations Officer, ALOO), les équipes chargées des relations avec les Autochtones (Aboriginal Relations Teams, ART) et le médiateur de crises (Critical Incident Mediator, CIM).

L'ALOO est un agent de la Police provinciale de l'Ontario relevant du bureau du commissaire. Il a pour mission de créer des rapports de confiance mutuelle entre la Police provinciale de l'Ontario et les communautés autochtones, de se tenir informé des questions autochtones, de participer à la facilitation des communications durant une crise autochtone, et de conseiller les cadres supérieurs et les commandants des opérations sur place, au sujet des questions autochtones.

À l'heure actuelle, il y a une quarantaine d'agents ART en service, qui ont pour fonctions de faciliter la communication durant tout « différend, conflit ou incident » autochtone. Ils « prêtent leur soutien et leur assistance spécialisés dans un esprit de partenariat en établissant des rapports de respect mutuel entre les corps de police et les peuples et communautés autochtones, tout en mettant à l'honneur l'unicité de chacun et les bénédictions du Créateur, avec dignité et respect ».

Le CIM rencontre les représentants autochtones durant un incident et les informe de la « position de la police ». Il a pour rôle d'identifier les principales

questions du côté autochtone et de formuler, de concert avec le commandant des opérations du lieu de l'incident, une « stratégie de résolution mutuellement acceptable ».

Le Concept de préparation indique ce à quoi il faut s'attendre à chaque étape de l'incident et ce qui peut être fait. Par exemple, avant un incident, il indique aux agents de la Police provinciale de l'Ontario de prendre les mesures suivantes :

Se tenir informé des sujets de préoccupation en participant aux discussions avec les conseils des Premières nations (au sens de la *Loi sur les Indiens*), avec leurs polices, avec les membres et groupes communautaires, avec des dirigeants d'autres échelons, etc. :

- s'assurer que les membres des équipes chargées des relations et l'agent de liaison des Premières nations participent à ces discussions ou sont informés de leur contenu;
- faire preuve d'ouverture d'esprit, dialoguer avec toutes les parties;
- cultiver et démontrer du respect pour toutes les parties concernées en les écoutant;
- créer des rapports positifs de confiance mutuelle avec les membres de la communauté, avec les agents de police et d'autres instances des Premières nations;
- faire le point sur le plan d'urgence local pour voir s'il tient compte de façon adéquate de toutes les situations de conflit potentiel, par exemple planifier les détours, identifier les lieux où un ou des barrages pourraient s'ériger;
- contacter les chefs élus et traditionnels de la communauté concernée si une question litigieuse se pose et qu'elle peut précipiter un différend ou un conflit.

La phase qui précède l'incident est la phase critique selon le Concept de préparation, ainsi qu'il ressort du témoignage de l'ex-commissaire de la Police provinciale de l'Ontario, Gwen Boniface :

> Avec le Concept de préparation, ce que nous avons cherché à faire c'est réellement de mettre l'accent de façon proactive sur l'incident qui précède la crise, et sur le travail que nous engagerions … avec un objectif en vue, celui de parvenir à la résolution pacifique des questions litigieuses. Les contacts qui seraient faits en première ligne, les rapports qui seraient établis, et la façon dont ils se poursuivraient tout au long

> de l'incident, tous ces facteurs seraient pris en considération au fur et à mesure[26].

Le Concept de préparation note que « des personnes, voire des dirigeants, de la communauté autochtone pourraient se tourner vers des agents de police de souche autochtone pour faciliter la communication ». Il prescrit les « négociations à toutes les occasions possibles ». La Police provinciale de l'Ontario est tenue de « faire savoir à toutes les parties au conflit que tous les manifestants et les autres seront traités avec respect et dignité ».

Le Concept de préparation prescrit à la Police provinciale de l'Ontario de définir les rôles de tous ses éléments participants, dont les agents de police des Premières nations, le personnel local de la Police provinciale de l'Ontario, et les unités spécialisées comme ART, CIM et l'équipe d'intervention d'urgence (Emergency Response Team, ERT).

Il est intéressant de noter que le Concept de préparation impose aux gradés et agents de la Police provinciale de l'Ontario de « prévoir de concert avec les parties au conflit un moyen de communiquer aux médias les informations et l'évolution de la crise ». Les agents doivent aussi reconnaître l'existence d'un différend dans la crise et se remettre au courant des « valeurs culturelles propres de la Première nation concernée ». Ils doivent tenir compte de « l'effet de la ou des décisions à prendre sur la sécurité du personnel de police concerné ainsi que des manifestants et du public en général ». L'accent est mis à plusieurs reprises sur la communication.

En ce qui concerne l'après-crise, le Concept de préparation note que « les personnes impliquées dans le conflit sont épuisées sur le double plan affectif et physique ». Elles pourraient cependant « tenir à réfléchir à ce qui vient de se produire » et à discuter des leçons apprises ou même à identifier « les actions propres à établir la paix ». Le Concept de préparation indique ce qu'on peut faire, notamment :

- faire participer, si possible, les membres de l'équipe ART ou les agents de liaison de la Première nation concernée dans le cadre d'une stratégie de résolution culturellement acceptable du conflit;
- maintenir, par l'intermédiaire des membres de l'équipe ART ou de l'agent de liaison de la Première nation, une présence continue de la Police provinciale de l'Ontario pour répondre immédiatement aux questions ou préoccupations communautaires locales sur le rôle soit du personnel du détachement local soit des services de gestion de situation d'urgence, exécutés durant la crise;

- encourager une réunion non antagonique pour discuter avec les parties au conflit des leçons tirées de la crise;
- faciliter la tenue d'une réunion au cours de laquelle la police et les parties au conflit peuvent formuler un plan d'action portant sur les dommages causés durant le conflit ou la crise;
- examiner quels besoins doivent être pris en compte dans l'examen des opérations, examiner quel est le meilleur moment pour procéder à cet examen, et en quel lieu.

9.5.4 Mise en œuvre du Concept de préparation

La Police provinciale de l'Ontario fait savoir qu'elle avait appliqué les principes contenus dans le Concept de préparation pendant plusieurs années avant de les adopter à titre de politique officielle en 2006. Elle considère qu'il a donné de bons résultats, et prévoit accroître les ressources destinées à son application, par exemple en doublant le nombre (de 40 à 80) d'agents ART. Elle a appliqué le Concept de préparation lors de la crise de Caledonia.

Pour s'assurer qu'il est appliqué à travers la province, la Police provinciale de l'Ontario en a fait une « politique cruciale », c'est-à-dire une politique jugée d'extrême importance sur le plan opérationnel pour son personnel. Deux processus de suivi sont en place comme suit, selon la Police provinciale de l'Ontario :

- le gestionnaire du Bureau de soutien sur le terrain, Gestion et Planification des mesures d'urgence, préside le comité provincial de stratégie ART qui se réunit toutes les semaines par téléconférence, pour échanger les informations sur les incidents en cours ou potentiels. Le Concept de préparation est au centre de toute discussion et le président du comité en surveille l'utilisation;
- les incidents jugés à haut risque sont placés sous la responsabilité d'un commandant du lieu de niveau 2. Il y a un examen des opérations obligatoire pour tous les incidents de niveau 2, par un membre du Comité d'examen des incidents de niveau 2, lequel comprend quatre officiers dont le commandant du bureau de soutien sur le terrain, le gestionnaire du programme de commandement des opérations du lieu de l'incident, le principal instructeur des commandants du lieu de niveau 2 et un commandant régional principal du lieu de niveau 2. Si l'incident a touché une communauté de Première nation ou une question autochtone, l'application du Concept de préparation est un des sujets examinés pour garantir que le commandant des opérations du lieu l'a respecté.

Les techniques de suivi visent à identifier et à diffuser les améliorations au programme.

La Police provinciale de l'Ontario a informé la Commission d'enquête que le Concept de préparation est utilisé dans la formation des commandants des opérations du lieu de niveau 2, qui est le niveau propre aux crises autochtones. Selon la Police provinciale de l'Ontario, l'assimilation par les policiers de tous les éléments du Concept de préparation est extrêmement importante afin que ces derniers soient intégrés dans les pratiques de police. Elle note que la compréhension et le respect de l'histoire, des traditions, de la culture et des revendications des manifestants autochtones est « au cœur de la stratégie de la Police provinciale de l'Ontario, non seulement en ce qui concerne les occupations et les manifestations, mais de façon générale »[27]. Le programme de formation le plus important à cet égard est la sensibilisation aux questions autochtones des postulants, des recrues et recruteurs, des agents stagiaires, des agents titulaires, des équipes spécialisées, du personnel du renseignement, des membres du Bureau des normes professionnelles, et des commandants des opérations sur le lieu de l'incident.

La Police provinciale de l'Ontario fait également savoir que son programme de formation traduit sa volonté de réduire au minimum le recours à la force, qui est un élément central de sa stratégie policière de réduction du risque de violence. Le concept d'« utilisation graduelle de la force » fait maintenant partie intégrante de la formation du personnel de la Police provinciale de l'Ontario, dont les équipes d'intervention d'urgence, les commandants des opérations du lieu de l'incident et les commandants d'unités des troubles publics.

Enfin, la Police provinciale de l'Ontario a apporté plusieurs améliorations au Concept de préparation à la suite des observations faites lors des audiences de la deuxième phase de l'enquête. On peut citer l'addition d'une définition de crise, la formation de tous les commandants de détachement de la Police provinciale de l'Ontario sur le Concept de préparation, la diffusion de celui-ci aux corps de police des Premières nations, et la tenue de discussions régulières pour définir le rôle de ces derniers lors d'incidents dans les réserves ou à l'extérieur. La Police provinciale de l'Ontario est aussi déterminée à inculquer aux commandants d'unité des troubles publics et aux membres des équipes d'intervention d'urgence les considérations spéciales et les réponses uniques se rapportant aux barrages, aux occupations ou aux revendications territoriales autochtones.

9.6 Évaluation du Concept de préparation

Je souscris à la doctrine de l'intervention mesurée et au principe posant que la police doive conserver un large pouvoir discrétionnaire d'appréciation pour décider de la façon et du moment d'appliquer la loi lors d'occupations et manifestations

autochtones. Il s'agit là de meilleures pratiques qui ont fait leurs preuves dans la réduction du risque de violence dans les crises semblables à celle d'Ipperwash, à travers le pays.

Le Concept de préparation peut paraître non conventionnel, voire extraordinaire, aux yeux de quiconque n'est pas au courant des stratégies et tactiques actuellement appliquées par la police. Il tend à la facilitation et à la coopération, et moins à la stricte application de la loi qu'un profane se serait attendu à trouver dans une politique de maintien de l'ordre. Par exemple, il n'indique pas ce qui s'ensuit si quelqu'un enfreint la loi. N'empêche qu'il s'agit d'un document de politique et de stratégie de police, qui doit être interprété comme tel. Il intègre les principes fondamentaux de la stratégie contemporaine de maintien de l'ordre public, dont l'institutionnalisation des manifestations, la mise en œuvre de l'intervention mesurée, l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'appréciation de la police pour prévenir la violence, et l'accent mis sur l'action policière basée sur les renseignements recueillis. La terminologie « collecte des renseignements » ou « recueil des informations » ne figure nulle part dans le Concept de préparation, mais ces concepts sont implicites dans tout le texte.

Selon la Police provinciale de l'Ontario, il est « de la plus haute importance » que la Commission d'enquête voie dans ses initiatives vis-à-vis des Autochtones des meilleures pratiques, et que je les appuie dans mes recommandations[28]. À ses yeux, cela aiderait à s'assurer que le gouvernement appuie financièrement ces initiatives, et aiderait à s'assurer que les autres corps de police en tiennent compte lorsqu'ils formulent leurs propres pratiques. La Police provinciale de l'Ontario souligne aussi l'importance qu'il y a à informer le public des meilleures pratiques, notamment de la légitimité du rôle de maintien de la paix assumé par la police, en particulier à la lumière des critiques sévères du public contre la Police provinciale de l'Ontario pour les mesures de maintien de l'ordre qu'elle a prises à Caledonia.

Sous réserve de mes observations ci-dessus, je considère que le Concept de préparation, le système des équipes chargées de relations avec les Autochtones, et les programmes connexes, constituent effectivement des meilleures pratiques. Ils sont conformes aux meilleures pratiques que j'ai déjà relevées, y compris le respect des droits ancestraux et des droits issus des traités, l'intervention mesurée, un réseau de soutien mutuel, la communication et les négociations avec les manifestants, et la neutralité pour ce qui touche aux questions litigieuses. En outre, je félicite la Police provinciale de l'Ontario d'avoir assumé un rôle de chef de file et d'avoir démontré son engagement à apprendre les leçons d'Ipperwash. La complexité de ces efforts et l'engagement de la Police provinciale de l'Ontario à cet égard sont impressionnants.

Cependant, plusieurs obstacles au progrès réalisé par la Police provinciale de l'Ontario dans ces initiatives apparaissent. Elle pourrait aussi prendre diverses mesures pour les mettre à l'épreuve ou pour en éprouver l'efficacité. La première série de questions qui se posent peut se ranger sous la rubrique « viabilité » et la seconde, sous la rubrique « efficacité ».

9.6.1 Viabilité

Le Concept de préparation et les programmes connexes sont impressionnants, mais un défi important à leur viabilité tient à ce qu'ils soient bien nouveaux. Il est peut-être trop tôt pour savoir si ces initiatives ont été pleinement intégrées dans les usages et les opérations de la Police provinciale de l'Ontario.

Un autre défi à la viabilité est de nature très humaine. À l'heure actuelle, il y a seulement quelque 135 personnes qui se disent Autochtones parmi les quelque 5 500 gradés et agents en uniforme de la Police provinciale de l'Ontario[29]. Cet important mais petit groupe d'agents est indubitablement investi d'une grande part de responsabilité dans la formulation, la mise en oeuvre de ces initiatives ainsi que dans les espoirs qu'y place le public. Ils ne sont pas les seuls à assumer cette responsabilité, mais ils en supportent une charge disproportionnée au sein de la Police provinciale de l'Ontario comme dans leur localité respective. Les défis auxquels ils doivent faire face ont été expliqués à plusieurs reprises à la Commission d'enquête. Par contraste, plus de 1 200 des quelque 18 000 gendarmes de la GRC sont de souche autochtone[30], ce qui fait un rapport bien plus élevé qu'au sein de la Police provinciale de l'Ontario. Pour donner des résultats, les initiatives de cette dernière exigeront un engagement général et profond, institutionnel comme individuel, de la part d'un grand nombre de membres non autochtones de son personnel, notamment l'engagement d'engager et de promouvoir un plus grand nombre d'agents autochtones.

La viabilité du Concept de préparation dépend aussi des ressources financières. Le coût financier et personnel de sa mise en œuvre lors d'une seule occupation qui pourrait durer plusieurs semaines, peut être écrasant. Le gouvernement provincial estimait récemment le coût du maintien de l'ordre pour la crise de Caledonia, jusqu'à la fin d'octobre 2006, à 15 millions de dollars[31]. Qui plus est, on ne sait pas trop si et comment la Police provinciale de l'Ontario pourrait appliquer le Concept de préparation dans le cas où il se produirait simultanément deux ou plusieurs incidents comme la crise de Caledonia.

Enfin, l'approche doctrinale intégrée dans le Concept de préparation a été soumise à une analyse intense et critique à Caledonia. Les événements y ont suscité d'importantes questions pour ce qui est de savoir s'il peut tenir face à l'opposition considérable d'un pourcentage non négligeable de résidants non

autochtones, aux critiques de députés provinciaux et des médias, à l'apparente opposition au sein du personnel subalterne de la Police provinciale de l'Ontario, et vu l'endurance et les ressources nécessaires pour l'appliquer pendant des mois et des mois.

Certains participants autochtones à l'enquête, dont les Nishnawbe-Aski Police Services, ont loué la Police provinciale de l'Ontario pour son rôle de maintien de la paix à Caledonia en 2006 :

> Le récent incident du barrage routier de Caledonia montre que le maintien de la paix peut donner des résultats. Maintien de la paix signifie recherche de solutions aux problèmes. La Police provinciale de l'Ontario maintenait l'ordre et assurait la sécurité du public comme des occupants. La police n'a pas les réponses aux problèmes mais à Caledonia, elle a contribué à favoriser les possibilités de dialogue et de négociation éventuelle[32].

À mon avis, le Concept de préparation et les programmes connexes ne devraient pas être subordonnés à l'issue de la crise de Caledonia. Je pense que cette approche s'est avérée une meilleure pratique et ne devrait pas être jugée à la lumière d'une seule manifestation, si importante soit-elle. Néanmoins, un incident comme Caledonia suscite d'importantes questions d'ordre politique, financier et opérationnel quant à la durabilité de cette approche, qu'elle soit une meilleure pratique ou non.

La réponse de la Police provinciale de l'Ontario à la question de la viabilité est quadruple :

> En premier lieu, elle estime que l'étendue et la profondeur de l'engagement à ces initiatives parmi son personnel et dans le cadre de ses politiques et procédures signifie qu'un recul se heurtera à la résistance de ce personnel.
>
> En deuxième lieu, elle soutient que les gouvernements fédéral et provincial devraient sensibiliser le public aux droits ancestraux et que chacun de ces deux ordres de gouvernement devrait renforcer sa capacité de résoudre efficacement et promptement les revendications territoriales. Pareil état de choses permettrait au public de saisir les questions autochtones, dissiperait la croyance que les revendications autochtones doivent être présumées injustifiées, et accroîtrait l'acceptation publique des interventions policières mesurées et souples.
>
> En troisième lieu, elle estime que le gouvernement provincial devrait

> adopter une politique en matière d'injonctions qui s'ajoute à l'approche du Concept de préparation et définit les facteurs à prendre en considération lorsqu'il s'agit d'introduire ou de poursuivre une requête en injonction, par exemple l'existence de revendications autochtones et la question de savoir si la requête contribuera à une résolution pacifique de la crise.
>
> Enfin, elle recommande que le gouvernement provincial accorde des fonds pour la réalisation des initiatives conçues par la Police provinciale de l'Ontario à l'égard des Autochtones.

La position de la Police provinciale de l'Ontario est fort valide. Cependant, ces mesures, tout aussi importantes qu'elles soient, pourraient être insuffisantes. Somme toute, le Concept de préparation et les programmes connexes doivent reposer sur une fondation plus stable pour durer.

9.6.2 Efficacité

La relation entre la viabilité d'un programme et son efficacité est cruciale. La meilleure raison de maintenir une politique ou un programme est son efficacité. Autrement dit, les programmes ne méritent pas d'être maintenus s'ils ne fonctionnent pas. Par conséquent, la viabilité des initiatives de la Police provinciale de l'Ontario dépend, de façon non négligeable, de la question de savoir si celle-ci peut démontrer que ces politiques et programmes atteignent vraiment leurs objectifs.

À mon avis, il y a quatre stratégies premières que la Police provinciale de l'Ontario doit adopter pour éprouver ou renforcer l'efficacité du Concept de préparation :

- Meilleures stratégies d'évaluation
- Transparence et responsabilisation accrues
- Consultations communautaires améliorées
- Efforts soutenus pour maintenir et rétablir les relations après une occupation autochtone

J'aborderai ci-dessous les stratégies que le gouvernement provincial devrait appliquer pour soutenir le Concept de préparation.

9.6.2.1 Évaluations

L'efficacité est analysée et prouvée au moyen d'évaluations. En effet, les évaluations constituent un outil primordial dans la conception et la gestion de programmes.

Les méthodes d'évaluation comprennent les questionnaires ou sondages, les entrevues avec les témoins privilégiés, les groupes de discussion, les consultations communautaires, les mesures du rendement, et l'évaluation du programme par des tiers indépendants. Toutes les évaluations ne sont pas nécessairement statistiques ou quantifiables. Les consultations, les interviews, les groupes de discussion et les réunions communautaires constituent aussi d'importantes techniques pour se rendre compte de l'efficacité d'un programme ou d'une politique. Dans nombre de cas, ce type d'évaluation sera suffisant. Sinon, il faudra suppléer convenablement aux méthodes d'évaluation qualitative par la collecte des données et/ou l'évaluation par des tiers indépendants.

L'évaluation par des tiers indépendants est particulièrement importante pour les programmes fondamentaux, complexes ou coûteux. Les programmes comme le Concept de préparation et les Équipes chargées des relations avec les Autochtones sont exactement le genre de programmes pour lesquels une évaluation indépendante est utile. L'un et l'autre sont d'une importance primordiale pour la stratégie de la Police provinciale de l'Ontario de maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones.

L'organisation The Chiefs of Ontario recommande que « dans la période d'après-crise, une méthode d'évaluation des effets de cette politique [le Concept de préparation] est nécessaire et doit inclure la Police provinciale de l'Ontario … et les dirigeants de la Première nation concernée pour en assurer le succès continu ». L'ex-commissaire Boniface de la Police provinciale de l'Ontario, dans son témoignage à l'enquête, s'est dite en faveur des contributions et conseils des dirigeants des Premières nations à la conception des outils d'évaluation. La Police provinciale de l'Ontario a fait savoir qu'elle était prête à travailler avec ces dirigeants pour concevoir des outils d'évaluation supplémentaires, à ajouter aux avis donnés par le Conseil spécial de liaison du commissaire pour les affaires autochtones.

Amnesty International a aussi souligné la nécessité d'une évaluation indépendante :

> Le Concept de préparation comprend certaines réformes structurelles importantes, dont la création d'une équipe chargée des relations avec les Autochtones et la désignation d'un médiateur de crise en cas de confrontation. Il n'est cependant pas clair dans quelle mesure ce Concept a été bien institutionnalisé et ancré dans les habitudes de la Police provinciale de l'Ontario, de ses nombreuses structures et de son important personnel. De fait, comme l'ont fait ressortir les récents événements à Caledonia, le besoin urgent se fait sentir d'une évaluation indépendante de ce Concept et de sa mise en oeuvre[33].

À mon avis, la nécessité d'une évaluation indépendante fait ressortir l'étape suivante la plus évidente dans la mise en œuvre du Concept de préparation et du programme ART jusqu'ici. J'en conclus que le Concept de préparation et le programme ART doivent être soumis l'un et l'autre à l'évaluation par des tiers indépendants. Je suis aussi convaincu de la nécessité d'une participation effective des représentants autochtones à la conception, la surveillance et l'analyse de l'évaluation.

9.6.2.2 Responsabilisation et transparence

La crédibilité et la légitimité des institutions publiques dépendent de ce qu'aux yeux du public, hommes politiques et fonctionnaires, policiers y compris, sont comptables de ce qu'ils font. Responsabilité publique et transparence peuvent être aussi des facteurs importants lorsqu'il s'agit de rétablir et de renforcer les relations après un conflit.

En règle générale, je pense que la police doit être tout aussi comptable du maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones que dans toute autre action policière. Je pense aussi que la réaction d'un grand nombre d'Ontariens au maintien de l'ordre à Caledonia démontre la nécessité de renforcer la stratégie de la Police provinciale de l'Ontario en la matière par des politiques transparentes et accessibles au public et par l'explication des décisions prises par la police. Les Ontariens ont besoin d'être assurés que la stratégie, les tactiques et les prises de décision au sujet des occupations et manifestations autochtones sont fondées sur les principes, cohérentes et conformes à la loi.

Le personnel chargé du maintien de l'ordre lors des occupations et des manifestations peut être tenu responsable à l'intérieur du service comme en public. La responsabilisation interne concerne le respect des politiques et procédures de l'organisme, de la loi, ainsi que des normes professionnelles applicables. La responsabilité publique signifie que les actions et stratégies sont soumises à l'examen rigoureux de la collectivité.

La Police provinciale de l'Ontario a expliqué à la Commission d'enquête son processus de responsabilisation interne. En premier lieu, la responsabilité interne repose sur les méthodes de tenue des comptes rendus détaillés des incidents[34]. Les examens obligatoires du niveau 2 sont un élément central de la responsabilisation interne pour ce qui est des crises autochtones[35]. Le Concept de préparation prévoit aussi expressément l'examen des opérations après la crise.

En évaluant la responsabilisation, en particulier la responsabilisation au sein du service, je pense qu'on doit se demander si elle est effective dans les faits. À présumer que les procédures et règles appropriées soient en place, il s'agit d'examiner si elles sont effectivement observées, et ensuite si l'organisme concerné prend des mesures pour remédier aux faiblesses ou aux points de résistance.

La Commission d'enquête n'a pas entendu de témoignages sur la question de savoir dans quelle mesure la responsabilisation interne donne des résultats au sein de la Police provinciale de l'Ontario pour ce qui est du maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones; cependant le vérificateur général de l'Ontario, dans un audit récent de la Police provinciale de l'Ontario, a fait plusieurs observations qui pourraient s'appliquer à cette question. Le rapport du vérificateur général était focalisé sur la mise en oeuvre de services policiers axés sur la communauté par la Police provinciale de l'Ontario ainsi que sur les efforts connexes d'assurance de la qualité :

> Il n'y a guère d'indications que les objectifs de services policiers axés sur la communauté aient été atteints … et aucune norme minimale n'a été fixée pour guider les détachements. … Il n'y avait non plus aucune mesure interne en place pour évaluer l'efficacité de la police axée sur la communauté[36].
>
> (...)
>
> Les trois processus d'assurance de la qualité de la Police provinciale de l'Ontario … n'ont été appliqués ni pleinement ni dans les délais. Les objectifs de la fonction d'assurance de la qualité auraient été mieux réalisés au moyen d'un autre processus moins administrativement encombrant, avec des procédures de suivi appropriées pour garantir que les mesures de redressement soient prises[37].

Le vérificateur général a aussi abordé en passant le rôle du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels dans la surveillance de la Police provinciale de l'Ontario. À son avis, les services de vérification interne du ministère « n'avaient entrepris aucun travail d'importance chez la Police provinciale de l'Ontario au cours de ces quatre dernières années »[38].

La responsabilisation interne est fondamentalement importante en ce qu'elle permet à la Police provinciale de l'Ontario d'évaluer, de mettre à jour et de diffuser l'expérience acquise du maintien de l'ordre lors des occupations. La tenue des registres et d'autres mécanismes de responsabilisation interne serviront aussi de preuves cruciales des activités et de la prise des décisions de la police, lorsqu'il y a une enquête publique, une demande formulée en application de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, un litige civil, ou une enquête de l'Unité des enquêtes spéciales. Pour toutes ces raisons, la Police provinciale de l'Ontario doit observer les normes les plus élevées pour les procédures et processus de responsabilisation interne. Néanmoins, le rapport du

vérificateur général fait craindre que la Police provinciale de l'Ontario et le ministre n'aient encore beaucoup à faire pour que la responsabilisation interne se pratique dans les faits.

La responsabilisation interne n'est, bien entendu, qu'un membre de l'équation. Les corps de police comme la Police provinciale de l'Ontario sont redevables envers le public à travers les commissions législatives, les procédures de plainte du public, les actions civiles, les poursuites au criminel, les demandes d'accès à l'information, les enquêtes de l'unité des enquêtes spéciales, les enquêtes de coroner, entre autres. En règle générale, la plupart des procédures, décisions et rapports découlant de ces processus sont publics. Les politiques de la Police provinciale de l'Ontario, y compris le Concept de préparation, les règlements de police, les protocoles de maintien de l'ordre conclus avec les Premières nations, etc., sont aussi des documents publics.

La publicité de ces documents a pour objet de renforcer la responsabilisation publique. L'atteinte de cet objectif est mieux assurée si les documents publics sont à la fois publics et accessibles. Sans doute la Police provinciale de l'Ontario envoie-t-elle ses documents publics aux individus qui en font la demande, mais ce n'est pas la même chose que de les rendre publiquement accessibles. Je pense que tous les importants documents et politiques de la Police provinciale de l'Ontario et du gouvernement provincial en matière de maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones devraient être affichés sur le site Web de la Police provinciale de l'Ontario. Le mandat d'évaluation par des tiers indépendants ainsi que les résultats, provisoires et définitifs, des évaluations, devraient être affichés aussi [39].

La responsabilisation publique peut être aussi considérablement renforcée par la publication des rapports sur les troubles publics majeurs. Par exemple, la crise de Caledonia a suscité dans le public un grand intérêt et un débat sur la doctrine et les tactiques de maintien de l'ordre. Malheureusement, on ne sait pas trop si le gouvernement provincial ou la Police provinciale de l'Ontario comptent publier un rapport détaillé sur leur processus de prise de décisions et leur stratégie lors de cette crise. L'organisme Aboriginal Legal Services of Toronto a réitéré une vue communément exprimée au sujet de Caledonia, à savoir qu'il était difficile de juger les actions de la Police provinciale de l'Ontario faute de plus d'informations[40].

Les corps de police canadiens sont en retard par rapport à leurs homologues britanniques dans la promotion de la responsabilisation publique lors des troubles publics majeurs et dans la prestation des services de police en général. Au Canada, les seuls rapports publics sur le maintien de l'ordre public, mis à la disposition du public et facilement accessibles, sont les rapports des commissions d'enquête ou des institutions comme la Commission des plaintes du public contre la GRC.

Au Royaume-Uni, l'organisme dit Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC, Inspection royale de la police), une institution indépendante créée il a 150 ans, a pour responsabilité d'examiner et d'améliorer l'efficacité des corps de police en Angleterre et au Pays de Galles. HMIC publie les rapports de ses audits des corps de police, avec des évaluations complètes appelées « baseline assessments » et les examens des rapports de « meilleure valeur » sur des programmes spécifiques. Par exemple, en 2003, elle a examiné le rapport de la police de Londres sur le maintien de l'ordre public et lui a donné une note « satisfaisante »[41].

Le modèle britannique d'auto-examen et de surveillance centrale avec forte responsabilisation publique, qu'incarne la HMIC, correspond aux principes que je présente dans ce rapport. À mon avis, la Police provinciale de l'Ontario a une bonne occasion d'être à l'avant-garde de la promotion de la responsabilisation publique dans le maintien de l'ordre public. Elle pourrait faire un pas dans cette direction en entreprenant des examens formels périodiques de ses interventions lors des occupations et manifestations autochtones, et en publiant les résultats. Un rapport public sur le maintien de l'ordre à Caledonia serait un bon point de départ[42].

9.6.3 Consultation et sensibilisation du public

9.6.3.1 Les communautés autochtones

Le programme de la Police provinciale de l'Ontario de communication avec les communautés autochtones au sujet des occupations et des manifestations peut être divisé en deux catégories. La première comprend la consultation ou la liaison avec ces communautés avant, pendant et après une occupation ou une manifestation. Il s'agit là de la responsabilité première de l'agent de liaison opérationnelle avec les Autochtones et des membres de l'équipe ART ou des agents de liaison de la Première nation concernée. La seconde catégorie comprend les consultations périodiques avec des dirigeants et organisations des Premières nations. Les principales initiatives et tribunes en la matière comprennent ce qui suit :

- le Conseil spécial de liaison du commissaire pour les affaires autochtones;
- les rencontres entre le commissaire et les chefs élus, les Chiefs of Ontario et les Provincial Territorial Organizations;
- les rencontres entre les commandants supérieurs régionaux et les chefs de Premières nations et des Provincial Territorial Organizations;
- l'obligation pour les commandants de détachement de rencontrer

régulièrement les services de police des Premières nations et les chefs élus de la localité;

- les comités régionaux de stratégie autochtone.

Le Comité spécial de liaison du commissaire pour les affaires autochtones est un élément primordial de la stratégie de la Police provinciale de l'Ontario de concertation avec la collectivité autochtone. Il est composé d'un petit nombre d'Autochtones expérimentés à travers la province. Il donne son avis directement au commissaire sur les questions d'importance pour la Police provinciale de l'Ontario en matière de maintien de l'ordre vis-à-vis des Autochtones. La Police provinciale de l'Ontario espère mettre en place des conseils de liaison régionaux qui pourraient assurer le même rôle dans les diverses localités de son ressort.

Le Conseil spécial de liaison pour les affaires autochtones est un exemple de tribune de consultation permanente d'experts. Il m'a été donné de savoir qu'il joue un rôle important de consultation et de soutien auprès de la haute direction et des commandants opérationnels de la Police provinciale de l'Ontario. Il appert qu'il entretenait des relations particulièrement fructueuses avec l'ex-commissaire Boniface.

J'estime cependant que la Police provinciale de l'Ontario devrait mettre en place une tribune ou des mécanismes plus formels de consultation des organisations politiques autochtones majeures en Ontario. Les participants à cette tribune pourraient comprendre les Chiefs of Ontario, la Nation métis de l'Ontario, et les Provincial Territorial Organizations. À mon avis, une tribune de consultation plus formelle, plus représentative, est justifiée afin de garantir que les observations et avis donnés par les peuples autochtones à la Police provinciale de l'Ontario aient une assise plus large, et soient plus politiquement représentatifs et plus transparents, que ne peut les assurer le Conseil spécial de liaison. Les deux entités se compléteront si le mandat du nouveau comité est déterminé avec soin.

9.6.3.2 Les communautés non autochtones

Comme indiqué ci-dessus, je pense que la réaction d'un grand nombre d'Ontariens au travail de la Police provinciale de l'Ontario à Caledonia démontre la nécessité de renforcer sa stratégie de maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones. Des politiques et des explications, transparentes et publiquement accessibles, du processus de prise de décisions de la police sont primordiales.

Dans son mémoire soumis à la phase 2 de l'enquête, la Police provinciale de l'Ontario a tiré cette conclusion sur la nature d'une partie de l'opposition à Caledonia :

> Cette opposition est parfois profondément offensante, et à l'occasion haineuse et raciste. Une opposition immodérée résonne souvent de façon disproportionnée dans les médias. Elle peut, par exemple, représenter par des stéréotypes les peuples autochtones et l'assertion de leurs droits. Les expressions outrancières, agressives, haineuses ou racistes enflamment l'incident, en rendent la résolution pacifique plus difficile, et ouvrent dans la communauté des blessures qui se guérissent mal[43].

Ce qui pourrait bien être vrai. Cependant, il est tout aussi vrai que des gens raisonnables peuvent désapprouver et désapprouvent effectivement les politiques et les tactiques employées par la Police provinciale de l'Ontario pour maintenir l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones, à la fois par principe ou en raison des perturbations dans leur propre vie.

Il ne faut pas sous-estimer la colère et le ressentiment que ces perturbations locales et personnelles peuvent susciter. Par exemple, le pont Mercier a été la scène d'une violente confrontation entre Autochtones et non-Autochtones. Lors de la crise d'Oka en 1990, des membres de la réserve de Kahnawake ont érigé un barrage sur le pont en guise de soutien pour les manifestants d'Oka. Ce barrage fermait pour de bon la seule route locale empruntée par les habitants de la rive sud du Saint-Laurent pour aller travailler à Montréal. L'occupation à Caledonia a aussi suscité des contre-manifestations considérables et parfois violentes d'habitants non autochtones de la localité.

À mon avis, il faut que la Police provinciale de l'Ontario ait pour politique de faire des efforts pour communiquer avec la collectivité non autochtone locale durant une occupation ou manifestation autochtone. Cet effort de consultation et de liaison est particulièrement important pour ceux dont la vie ou l'entreprise peut être perturbée. Cet engagement serait un complément bienvenu de l'engagement très approprié de communiquer et de demeurer en contact avec les collectivités autochtones locales avant, durant et après une occupation ou une manifestation.

La Police provinciale de l'Ontario a été l'objet de vives critiques de la part des collectivités non autochtones locales à Ipperwash comme à Caledonia. Dans les deux cas, elles lui ont reproché de ne pas leur donner des informations essentielles et à jour sur les activités de la police qui touchaient les habitants de la localité. Je sais cependant que la Police provinciale de l'Ontario a fait des efforts pour communiquer avec les non-Autochtones de Caledonia.

Dans son mémoire, la municipalité de Lambton Shores a abordé en ces termes la meilleure façon de faciliter ce genre de communication et de liaison, en particulier lors d'une crise :

> Les communications directes et immédiates entre le commandant des opérations du lieu de l'incident et la municipalité sont essentielles durant une crise. L'avantage de pareilles communications est mutuel. La municipalité transmet d'importantes informations sur les préoccupations de la collectivité, ce qui contribue à la collecte des renseignements propres à aider la police dans la formulation stratégique de ses décisions opérationnelles. Pour sa part, la municipalité compte sur la communication d'informations directes et immédiates par le commandant des opérations du lieu de l'incident afin de dissiper les inquiétudes de ses administrés et de soulager la tension. Il s'agit là d'un lien de dépendance mutuelle[44].

L'ex-commissaire Gwen Boniface convient qu'il faut que la Police provinciale de l'Ontario communique avec les élus locaux, lesquels feraient ensuite fonction de canal de communication avec le public. Elle convient aussi que ce type de communication est approprié et souvent nécessaire pour permettre à la Police provinciale de l'Ontario de gérer les incidents qui présentent un intérêt pour la communauté en général[45].

Le mémoire de la municipalité a été très utile, et je conviens que les intermédiaires officiels pour la communication et la liaison sont les autorités municipales ou locales, et non un comité local de liaison constitué pour l'occasion. Ma seule réserve au sujet de la position de cette municipalité est que la Police provinciale de l'Ontario devrait communiquer avec les municipalités par l'intermédiaire d'un agent de liaison ad hoc, et non par le commandant des opérations du lieu de l'incident.

Il faut que la Police provinciale de l'Ontario résolve ces questions en formulant une politique de communication et de liaison avec les collectivités non autochtones qui pourraient être touchées par une occupation ou manifestation autochtone. Il faut que cette politique spécifie le meilleur moyen pour la Police provinciale de l'Ontario et la municipalité ou les élus locaux de coopérer à soutenir les objectifs de maintien de la paix, à améliorer l'actualité et l'exactitude de l'information et la compréhension du public des activités de la police, et à réduire les perturbations potentielles qui pourraient accompagner une occupation ou une manifestation. Il faut que cette politique soit conçue de concert avec les collectivités locales et soit distribuée aux élus locaux et affichée sur le site Web de la Police provinciale de l'Ontario.

9.6.4 Rétablissement des relations

À la suite d'un incident, les participants et la police ont le temps et la possibilité de rétablir leurs relations. Par exemple, le Concept de préparation prescrit à la

Police provinciale de l'Ontario de tenir une réunion au cours de laquelle la police et les antagonistes peuvent dresser un plan pour réparer le dommage causé durant le différend ou la crise. La Police provinciale de l'Ontario s'engage aussi à maintenir une présence continue afin de répondre aux questions ou préoccupations des habitants de la localité sur le rôle des agents du détachement local ou des services de secours d'urgence assurés durant l'incident.

Il est aussi important de rétablir les rapports de confiance mutuelle avec la collectivité non autochtone touchée. Des réunions communautaires seraient indiquées à cet égard aussi.

La Police provinciale de l'Ontario a informé la Commission d'enquête qu'elle préparait un plan de rétablissement des relations dans la région de Caledonia, et que ce plan devait comporter, au minimum, un dialogue entre elle-même, les collectivités touchées et les protagonistes. Elle a fait savoir que la consultation de divers dirigeants communautaires était en cours en vue de la formulation de ce plan.

Le Concept de préparation prévoit expressément des stratégies propres à rétablir les relations après une crise. Il note qu'à ce stade, « les antagonistes sont affectivement et physiquement épuisés », et que « les parties peuvent nier l'existence d'un différend ou d'une crise » ou « peuvent tenir à réfléchir à ce qui s'est tout juste produit, à discuter des leçons tirées et à trouver les mesures de consolidation de la paix ». Voici certaines des mesures recommandées :

- s'assurer l'intervention des membres de l'équipe ART ou des agents de liaison des Premières nations, à titre de stratégie ethnoculturelle de résolution des conflits;

- maintenir, à travers les membres de l'équipe ART ou l'agent de liaison des Premières nations, une présence continue de la Police provinciale de l'Ontario de façon à répondre immédiatement aux questions ou préoccupations des habitants de la localité au sujet du personnel du détachement local ou des services de secours d'urgence assurés durant la crise;

- encourager la tenue d'une réunion non antagonique pour discuter avec les antagonistes des leçons tirées de la crise;

- examiner la question de savoir qui doit participer et qui représente le mieux la Police provinciale de l'Ontario; et

- faciliter la tenue d'une réunion au cours de laquelle la police et les antagonistes peuvent dresser un plan pour réparer le dommage causé durant le différend ou la crise.

À mon avis, il faut que la Police provinciale de l'Ontario formule une stratégie propre à rétablir les relations avec les collectivités autochtones comme non autochtones après une occupation ou manifestation autochtone. Il faut que cette stratégie prévoie les objectifs généraux, les responsabilités, et les activités potentielles de rétablissement des relations, et il faut qu'elle soit adaptée dans les faits aux circonstances particulières, selon le besoin. Il faut que les gouvernements fédéral et provincial et/ou les municipalités soutiennent cette stratégie et y participent, comme il convient. Il faut qu'elle soit distribuée aux parties concernées et affichée sur le site Web de la Police provinciale de l'Ontario.

9.7 L'autorité politique du gouvernement provincial

9.7.1 L'autorité et le rôle du gouvernement provincial dans la définition des politiques

Les gouvernements et la police partagent la responsabilité d'intervenir en cas d'occupation et de manifestation autochtones. Cette section est consacrée au rôle de leadership des gouvernements fédéral et provincial avant et durant une occupation ou manifestation autochtone.

Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (MSCSC), qui a remplacé le ministère du Solliciteur général, est chargé de l'application de la *Loi sur les services policiers*, dont l'article premier, qui en est la Déclaration des principes, prévoit ce qui suit :

(a) Les services policiers sont offerts dans l'ensemble de l'Ontario conformément aux principes suivants :

1. Le besoin d'assurer la sécurité de toutes les personnes et de tous les biens en Ontario.
2. L'importance de préserver les droits fondamentaux garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* et le *Code des droits de la personne*.
3. Le besoin de coopération entre les personnes qui offrent les services policiers et les collectivités qu'elles desservent.
4. L'importance qu'il y a à respecter les victimes d'actes criminels et à comprendre leurs besoins.
5. Le besoin d'être sensible au caractère pluraliste, multiracial et multiculturel de la société ontarienne.
6. Le besoin de veiller à ce que les corps de police représentent les collectivités qu'ils desservent.

Aux termes du paragraphe 3(2) de la même loi, ce ministère :

a) surveille les corps de police pour veiller à ce que des services policiers convenables et efficaces soient offerts aux échelons municipal et provincial;

d) élabore des programmes visant à accroître le caractère professionnel de la formation, des normes et des pratiques policières, et en fait la promotion;

e) applique un programme d'inspection et de revue des corps de police de l'Ontario;

h) élabore, applique et gère des programmes, crée, tient et administre des dossiers statistiques et effectue des recherches en ce qui concerne les services policiers et les questions connexes;

j) donne des directives et des lignes directrices concernant les politiques;

k) élabore des programmes de services policiers axés sur la collectivité et en fait la promotion[46].

La Division des services policiers du MSCSC est chargée du perfectionnement continu de la police à travers la province. Son rôle est décrit en ces termes sur le site Web du ministère :

> En fournissant une formation efficace, des normes et des politiques professionnelles, des inspections et examens systématiques, et un soutien consultatif aux services de police, le ministère veille à ce que l'Ontario soit protégé par un réseau de services policiers de calibre mondial.

Enfin, la Section des normes policières du ministère formule les règlements et lignes directrices ayant pour objet :

- d'assurer des services policiers adéquats et efficaces en Ontario;
- d'appuyer la mise en oeuvre des pratiques policières professionnelles.

Ces dispositions de la Loi et les indications tirées du site Web du ministère établissent l'autorité du ministère sur la police en Ontario. Il est expressément investi de la responsabilité, de la mission et du pouvoir de définir la politique régissant les services policiers dans la province. Cette loi habilite le gouvernement à fixer les objectifs de politique générale sur les questions de police et à établir les règles et lignes directrices qui traduisent ses attentes dans ce domaine. Ce

pouvoir comprend celui de définir les meilleures pratiques de police, y compris dans le domaine du maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones. En ce qui concerne la Police provinciale de l'Ontario, le ministre exerce un plus grand pouvoir encore : il peut donner des directives au commissaire[47]. Le MSCSC pourvoit aussi directement au budget de la Police provinciale de l'Ontario, ce qui signifie que, par son intermédiaire, le gouvernement provincial est directement responsable et est redevable à tous les Ontariens du succès et des initiatives de la Police provinciale de l'Ontario.

Je suis convaincu que le gouvernement peut réduire le risque de violence dans les crises semblables à celle d'Ipperwash en exerçant son autorité politique au moyen d'une stratégie prospective propre à promouvoir les meilleures pratiques à travers l'Ontario, en ce qui concerne les occupations et manifestations autochtones.

Je recommande que le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels prenne une directive ministérielle de soutien des objectifs généraux et des pratiques du Concept de préparation de la Police provinciale de l'Ontario. Je recommande également l'application de cette directive à tous les corps de police de l'Ontario, avec les adaptations nécessaires selon les circonstances locales. Conformément aux usages du ministère, il faut que le ministère s'assure par des audits que les corps de police s'y conforment. Je suis convaincu que pareille mesure permettrait d'atteindre plusieurs objectifs.

En premier lieu, je pense que le Concept de préparation de la Police provinciale de l'Ontario représente une bonne politique en matière de police. Il s'agit là d'une meilleure pratique en cas de revendication de droits par des peuples autochtones. Qui plus est, la Police provinciale de l'Ontario n'est pas toujours le service de police appelé à intervenir lors de ces incidents. Il faut donc que le gouvernement provincial exerce son autorité politique et veille à ce que le Concept de préparation soit uniformément appliqué à travers la province. Ce qui garantira que les services chargés du maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones reconnaissent le statut constitutionnel et légal des droits ancestraux et droits issus de traités, encouragent le respect des traditions culturelles autochtones et, comme le prescrit le Concept de préparation, « font preuve d'accommodement et de respect mutuel » et « réduisent au minimum le recours à la force ».

En deuxième lieu, une directive ministérielle contribuerait à asseoir et à renforcer le Concept de préparation au sein de la Police provinciale de l'Ontario et d'autres corps de police, en donnant au Concept le statut de politique provinciale.

En troisième lieu, une directive ministérielle encouragerait la transparence et la responsabilisation au sein de la Police provinciale de l'Ontario et dans la

politique du gouvernement provincial en matière de police, parce qu'elle définirait les attentes du public en ce qui concerne le mode d'intervention éventuelle de l'une et l'autre institutions.

En quatrième lieu, cette approche signifierait la promotion des meilleures pratiques, de la clarté et de l'action uniforme au sein du gouvernement provincial. Celui-ci en est souvent venu à intervenir lors d'occupations et de manifestations autochtones afin de les résoudre de façon pacifique. Une directive ministérielle basée sur le Concept de préparation aurait pour effet de confirmer publiquement la stratégie, les attentes et la responsabilité publique du gouvernement provincial dans sa propre réaction aux occupations et manifestations autochtones. Cette politique garantirait aussi l'uniformité dans tous les organes du gouvernement provincial, parce qu'elle s'appliquerait au MRN et aux autres organismes provinciaux qui contribuent à l'occasion au maintien de l'ordre dans ces crises.

Enfin, une directive ministérielle codifierait les leçons apprises à Ipperwash et rassurerait les Ontariens autochtones comme non autochtones sur le fait que le maintien de la paix est l'objectif à la fois de la police et du gouvernement dans cette province, que les droits ancestraux et les droits issus de traités seront respectés, que les négociations seront tentées dès que l'occasion raisonnable s'en présente, et qu'il n'y aura de recours à la force qu'en dernier ressort.

D'aucuns soutiendraient sans doute qu'une directive ministérielle et une politique provinciale de cette nature limiteront ou restreindront le pouvoir de la police et/ou du gouvernement provincial d'agir unilatéralement. À mon avis, c'est justement là le point fort, et non le point faible, de cette approche. Il faut que les politiques du gouvernement et de la police en cas d'occupations et de manifestations autochtones soient uniformes, et que ni l'un ni l'autre ne puisse aisément agir de façon unilatérale lorsque des principes importants et la sécurité des gens sont en jeu.

Cette approche ne limite pas le pouvoir discrétionnaire d'appréciation de la police ni la capacité du gouvernement de prendre des décisions de politique générale au sujet d'occupations et de manifestations autochtones. Au contraire, elle assure un environnement transparent et intègre pour l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Elle renforce aussi la légitimité des actions de la police et du gouvernement au cas où le recours à la force serait nécessaire.

Personne ne peut dire si l'issue de la crise d'Ipperwash aurait été différente si pareilles politiques avaient été en place en 1995. Cependant, elles forceront les autorités provinciales ou les dirigeants de la police, qui tiennent pour une intervention plus musclée à l'avenir, à expliquer publiquement pourquoi le maintien de la paix n'est pas indiqué. Il sera aussi considérablement plus difficile pour une autorité provinciale d'exiger que les manifestants évacuent le lieu dans

un délai déterminé ou de minimiser l'importance des négociations. Les commandants supérieurs de la police, les commandants des opérations sur le lieu et les agents eux-mêmes auront aussi l'assurance supplémentaire que le maintien de la paix est la stratégie appropriée et justifiée, qu'il y ait ou non pression en sens contraire, réelle ou ressentie, de la part du gouvernement.

À mon avis, il faut que la politique provinciale de maintien de la paix soit largement basée sur le Concept de préparation de la Police provinciale de l'Ontario. Celui-ci est compatible avec les meilleures pratiques relevées à travers le pays, et il a été examiné et commenté, du moins en partie, par plusieurs organisations des Premières nations durant l'enquête publique. Il faut que cette politique soit adoptée dès que possible, ce qui permettrait d'en récolter promptement les bénéfices et d'appliquer dans les meilleurs délais l'une des leçons apprises de la crise d'Ipperwash. Il faut ensuite que le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels entreprenne un processus de consultation approprié avec les Premières nations, les peuples autochtones, la Police provinciale de l'Ontario, d'autres corps de police, et d'autres intéressés encore sur la portée et le contenu d'une politique provinciale à long terme.

9.7.2 Financement provincial

Comme indiqué ci-dessus, le gouvernement provincial a récemment demandé au gouvernement fédéral de rembourser les dépenses de maintien de l'ordre, subies lors de la crise de Caledonia. Nul doute qu'il y aura toujours des incidents imprévus qui grèvent lourdement le budget opérationnel ou le budget des programmes de la Police provinciale de l'Ontario. Il faut que la province, la Police provinciale de l'Ontario et les autres parties concernées trouvent le moyen de couvrir ces dépenses inopinées, ce qui s'entend également de la participation du gouvernement fédéral quand les circonstances s'y prêtent. J'aborderai au chapitre 11 le financement par le gouvernement provincial des initiatives autochtones de la Police provinciale de l'Ontario.

9.7.3 Injonctions

Les injonctions se sont révélées fort controversées à l'occasion d'occupations et de manifestations autochtones[48]. La question de savoir s'il fallait demander une injonction et de quel genre avait été longuement discutée pendant les jours qui précédaient la mort de Dudley George. La question des injonctions revêt une grande importance pour notre enquête vu les effets qu'une injonction peut avoir sur l'issue de l'occupation autochtone en cause.

9.7.3.1 La procédure d'injonction dans l'affaire Caledonia

L'occupation autochtone à Caledonia a attiré l'attention du public sur la question du pouvoir discrétionnaire de la police et de son exécution des injonctions.

Comme mentionné au chapitre 2, Henco Industries a obtenu d'un juge de la Cour supérieure de l'Ontario, une injonction provisoire enjoignant aux manifestants de Caledonia d'évacuer la propriété. Par la suite, la cour a déclaré les personnes, nommées et non nommées, qui n'avaient pas quitté les lieux, coupables d'outrage criminel pour violation de l'injonction.

L'injonction et la procédure d'outrage au tribunal étaient les premiers pas d'une série inusitée de procédures judiciaires, durant l'été et l'automne 2006, au cours desquelles le juge des requêtes a tenu plusieurs audiences pour demander au gouvernement provincial et à la Police provinciale de l'Ontario pourquoi ils n'avaient pas exécuté son injonction et ses ordonnances pour outrage. À un moment donné, le juge des requêtes a conclu en pleine audience que les Six Nations, l'Ontario et le Canada devaient suspendre leurs négociations jusqu'à ce que les barrages fussent levés. Le gouvernement provincial et la Police provinciale de l'Ontario ont fini par former appel contre l'injonction et les ordonnances pour outrage devant la Cour d'appel de l'Ontario.

La Cour d'appel a infirmé la plupart des ordonnances de l'instance inférieure et s'est longuement prononcée sur la justification de l'intervention du pouvoir judiciaire dans les opérations et l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la police[49]. Rendant le jugement de la Cour, le juge Laskin a conclu en ces termes :

[n]os tribunaux ont depuis longtemps reconnu que l'efficacité de notre système de justice dépend de l'exercice par la police de son pouvoir discrétionnaire opérationnel dans les enquêtes sur les atteintes à la loi et par le ministère public de son pouvoir discrétionnaire dans la poursuite de ces transgressions. Sauf le cas d'irrégularité flagrante ou d'action civile en poursuite abusive, il n'y a pas lieu pour les tribunaux de s'immiscer dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la police ou du ministère public[50].

> Dans les affaires de ce genre, ce sont la police et le ministère public, et non le tribunal, qui sont les mieux placés pour examiner s'il y a eu grave atteinte à l'injonction et, dans l'affirmative, par qui. Et à même supposer qu'il y ait eu violation de l'injonction, la police et le ministère public doivent toujours trouver le juste milieu entre les nombreux droits et obligations opposés et doivent prendre en compte nombre de facteurs qui dépassent le savoir et l'expertise du juge[51].

La Cour a aussi jugé que l'observation faite par le juge des requêtes que les parties devraient suspendre leurs négociations jusqu'à ce que les barrages fussent levés « était malheureuse et contraire à la jurisprudence de la Cour suprême du Canada »[52].

La décision rendue par la Cour d'appel dans la cause *Henco* va dans le même sens que ce rapport. Les occupations et manifestations autochtones touchent nombre d'intérêts complexes et opposés et ne devraient pas être envisagées sous l'angle de la stricte application de la loi. Même en matière d'application de la loi, le pouvoir discrétionnaire de la police doit jouir de la déférence qui lui est due.

9.7.3.2 La politique de la Police provinciale de l'Ontario en matière d'injonctions

En 1995, la Police provinciale de l'Ontario présumait que pour répondre aux occupations autochtones, la solution était la procédure d'injonction. Des incidents de ce genre avaient été résolus par voie de justice, l'injonction rendue servant souvent d'outil de négociation pour mettre fin à la crise[53].

Elle ne pense plus qu'il y a lieu d'agir en injonction en réponse à toute occupation ou manifestation autochtone, mais que dans certaines circonstances, la requête en injonction, le moment de cette requête, ou les dispositions d'une injonction « ne sont peut-être pas en fin de compte dans l'intérêt de la sécurité et de l'ordre public, mais peuvent exacerber les tensions et de fait, faire obstacle à la résolution expéditive et pacifique des questions litigieuses »[54].

Sa politique en matière d'injonctions est maintenant « plus nuancée qu'elle ne l'était en 1995 »[55]. La Police provinciale de l'Ontario soutient qu'elle a besoin de souplesse dans le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones. C'est pourquoi le Concept de préparation ne mentionne pas les injonctions[56].

À mon avis, la politique de la Police provinciale de l'Ontario en matière d'injonctions est fondée. Elle est va dans le sens du Concept de préparation ainsi que des principes généraux et de l'analyse présentés dans ce rapport. J'estime cependant qu'il est préférable de modifier le Concept de préparation en y intégrant la politique de la Police provinciale de l'Ontario en matière d'injonctions, ce qui améliorerait la compréhension de cette politique par le public ainsi que la formation du personnel de la Police provinciale de l'Ontario en la matière.

9.7.3.3 Une politique gouvernementale en matière d'injonctions?

Le gouvernement provincial ne dispose pas d'une politique écrite sur la question de savoir dans quelles circonstances ou de quelle façon il demandera une injonction durant une occupation autochtone, ou de quelle façon il réagira à une

requête en injonction par une tierce partie. En toute probabilité, cette position est fondée sur la croyance qu'une politique écrite en matière d'injonctions n'est pas nécessaire étant donné que les conventions juridiques régissant les injonctions sont à la fois bien connues et fondées.

Plusieurs parties à l'enquête publique ont recommandé que le gouvernement aille plus loin. Par exemple, les Chippewas de la Première nation Kettle and Stony Point ont recommandé d'ajouter la prise en compte des droits ancestraux et droits issus de traités ainsi que l'obligation de consultation du gouvernement, aux facteurs à examiner par le tribunal saisi d'une requête en injonction à l'occasion d'une manifestation ou d'un conflit impliquant des Autochtones[56]. La Police provinciale de l'Ontario a fait observer que la prise en compte des droits ancestraux et droits issus des traités ainsi que de l'obligation de consultation du gouvernement devraient « imprégner toute politique gouvernementale pour ce qui est de demander ou de soutenir une requête en injonction, et en fin de compte, la décision de la juridiction saisie en la matière »[58].

Dans son document de recherche préparé pour la Commission d'enquête, le professeur Wesley Pue a examiné en détail la loi et la politique en matière de violation du droit de propriété, de liberté d'expression et d'injonctions. Il a mis en garde contre les généralisations au sujet de la légalité des manifestations sur la voie publique en général et des manifestations autochtones en particulier, pour conclure comme suit :

> Bien que l'usage ordinaire des biens publics ne donne guère lieu à des complications, des questions d'ordre constitutionnel entrent en jeu lorsque l'usage en question passe de l'état « ordinaire » à l'état de moyen d'expression, ou du domaine des droits de l'individu à celui des droits autochtones. Bien qu'ils entrent tous en jeu dans la tâche importante qui apparaît de trouver un juste équilibre, aucun des pouvoirs incidents de la police, ni les règles en matière de violation du droit de propriété privée ni les règles applicables aux injonctions ne permettent de contourner la nécessité pour les autorités de respecter à la fois les libertés reconnues en common law et les droits protégés par la Constitution[59].

Je partage l'avis du professeur Pue, et recommande en conséquence que le gouvernement provincial adopte une politique sur le recours aux injonctions lors des occupations et manifestations autochtones. Une politique provinciale écrite contribuera à garantir que le recours aux injonctions sera compatible avec le respect des droits ancestraux et avec l'approche de maintien de la paix adoptée par

la Police provinciale de l'Ontario à l'égard des conflits sur des droits ancestraux. Elle encouragera aussi la transparence et la responsabilisation dans l'approche du gouvernement provincial en matière d'injonctions.

Le procureur général jouera un rôle important quand il s'agit de savoir s'il faut demander une injonction ou s'il y a lieu pour la province d'intervenir dans la procédure d'injonction engagée par une partie. Bien qu'indubitablement le procureur général soit indépendant du Cabinet en matière de poursuites pénales, son rôle est incertain dans un litige civil. Certains pensent qu'il reçoit essentiellement les instructions du ministère client ou du Cabinet, comme le ferait un avocat ordinaire. D'autres soutiennent qu'il est tenu à l'obligation spéciale de garantir l'État de droit, ce qui s'entend également des droits ancestraux et des droits issus des traités, dans tout contentieux. Lorsqu'une autorité gouvernementale demande ou poursuit une injonction, je pense que le procureur général donnera son avis franc et indépendant sur les implications juridiques et constitutionnelles de la procédure. Ses vues en la matière ne seraient pas prises à la légère par le ministère client, voire par le Cabinet. D'ailleurs, je n'écarterais pas la possibilité qu'il affirme son indépendance si l'affaire revêt une importance d'ordre constitutionnel, comme dans le cas des obligations fiduciaires, y compris l'obligation de consultation[60].

J'estime aussi que le gouvernement provincial doit être représenté chaque fois que des propriétaires fonciers agissent en injonction et que des droits ancestraux ou droits issus des traités peuvent être en jeu. Dans ces cas, le gouvernement provincial doit informer le tribunal saisi que des droits ancestraux et droits issus des traités sont en jeu, que la province est tenue à l'obligation de consulter les peuples autochtones concernés et que les négociations sont le moyen préféré de résoudre les litiges touchant des droits ancestraux. Le gouvernement provincial ou la Police provinciale de l'Ontario doivent aussi informer le tribunal de toutes implications pour l'ordre public et des risques potentiels d'une injonction.

Enfin, la politique provinciale doit prévoir que la province communique avec la Police provinciale de l'Ontario ou d'autres corps de police, le cas échéant, au sujet de l'effet potentiel d'une injonction « sur le terrain » en ce qui concerne le risque de violence. Ceci est un exemple d'échange d'informations légitime, sinon essentiel, entre la police et le gouvernement et sur lequel je reviendrai en détail au chapitre 12.

À mon avis, une politique provinciale en matière d'injonctions contribuera grandement à garantir que les approches respectives de la Police provinciale de l'Ontario et du gouvernement provincial en la matière soient uniformes, responsabilisées, accessibles au public, et propres à soutenir l'approche de maintien de la paix que je recommande au présent chapitre.

9.7.3.4 Représentation

Je conviens avec la Police provinciale de l'Ontario qu'il est peut être indiqué pour elle d'être représentée à part dans les procédures d'injonction dans lesquelles le gouvernement provincial fait valoir un intérêt direct, comme dans les cas où il est propriétaire du bien-fonds en cause[61]. Cela renforcera l'apparence et la réalité de l'indépendance de la Police provinciale de l'Ontario dans les conflits issus de revendications territoriales. Il faut que la Police provinciale de l'Ontario soit habilitée à décider de son propre chef s'il y a lieu de demander à être représentée à part.

Dans certains cas, les occupants autochtones ne reconnaissent pas la compétence du tribunal. Ou encore, des habitants non autochtones de la localité pourraient penser que le gouvernement provincial ne représente pas leurs intérêts comme il convient. Il est important que les intérêts respectifs des manifestants autochtones et des habitants de la localité soient entendus en justice. Dans ces cas, il faut que le gouvernement provincial facilite la constitution d'office d'avocats pour les parties si nécessaire. Il faut noter à son honneur que c'est justement ce qu'il a fait dans la procédure Caledonia en Cour d'appel.

9.8 L'intervention du gouvernement provincial en cas d'occupation

9.8.1 Gestion de crise

Ipperwash est un exemple qui montre pourquoi la gestion de crise est une mauvaise façon pour les gouvernements d'aborder les conflits touchant les droits ancestraux et droits issus des traités et pourquoi il vaut mieux négocier promptement la résolution du litige. Je pense que les politiques recommandées dans ce rapport devront avoir pour effet de réduire le nombre d'occupations et de manifestations. Manifestement, mieux vaut prévenir les crises en premier lieu.

Il y aura cependant toujours des crises où la police sera appelée à rétablir et à maintenir l'ordre. Ce qui s'impose, c'est une approche de gestion de crise qui réduise le risque de violence, réduise l'étendue et la durée de la crise, réduise dans la mesure du possible les perturbations au sein des collectivités autochtones et non autochtones locales, et accroisse la possibilité de solutions constructives par la négociation.

Je pense que les politiques et procédures recommandées dans ce rapport permettront aux échelons supérieurs du gouvernement et de la police de gérer plus efficacement les crises comme celle d'Ipperwash. Par exemple, un engagement public de la police au maintien de la paix devrait réduire le potentiel de violence en réduisant la tension et l'anxiété lors d'une occupation ou d'une manifestation.

Ce qui à son tour devrait tisser des liens solides qui ajoutent à la probabilité des solutions négociées et des relations de confiance mutuelle. Un engagement correspondant du gouvernement provincial permettrait d'atteindre les mêmes objectifs.

9.8.2 État de préparation, coordination et briefings provinciaux

Face aux occupations et manifestations autochtones, une intervention interministérielle, voire intergouvernementale, est souvent indiquée et nécessaire. Cela tient à ce qu'une occupation peut susciter des questions complexes qui concernent plusieurs ministères à la fois et qui requièrent une réponse coordonnée du gouvernement provincial. J'hésite à recommander une forme spécifique, une structure spécifique ou une composition de comité spécifique pour coordonner la réponse, parce que le tout dépendra toujours du contexte spécifique de l'occupation.

Un désavantage des comités interministériels chargés du dossier en cas de « barrage » est le risque de diviser la responsabilité de la prise de décisions par brouillage des voies de communication et des voies hiérarchiques de commandement. Ces comités doivent être organisés avec soin pour que leurs membres respectent la compétence légale de chaque ministère concerné et les traditions de responsabilité ministérielle. Dans le contexte du maintien de l'ordre, cela signifie que les communications entre la Police provinciale de l'Ontario et le gouvernement provincial doivent être canalisées à travers le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, ainsi que le prévoit la *Loi sur les services policiers*.

Les comités interministériels chargés du dossier en cas de « barrage » doivent aussi être pleinement informés du rôle et des responsabilités respectives de la police et du gouvernement (voir chapitre 12) ainsi que des politiques de maintien de la paix qu'ils observent. Ils doivent être aussi informés des grandes lignes de la stratégie et des objectifs de la police dans le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones, du statut constitutionnel unique des droits et revendications autochtones, et du droit de réunion pacifique que garantit la Constitution. Les ministres compétents, leurs collaborateurs et d'autres autorités provinciales concernées, doivent être également mis au courant.

Le breffage sur ces sujets permettra aux autorités provinciales compétentes de bien saisir les politiques et les questions juridiques en jeu. Il tend à promouvoir l'uniformisation des décisions et la coordination au sein du gouvernement provincial, et à réduire le risque de décisions précipitées ou prises à l'aveuglette.

9.8.3 Négociations

La police ne peut ni résoudre ni négocier les questions à l'origine des occupations et manifestations autochtones. Cette responsabilité appartient au gouvernement. Les gouvernements ont donc un rôle important à jouer pour résoudre ces occupations. Par exemple, la bonne volonté que mettraient les manifestants à suspendre une occupation pourrait parfois dépendre de la détermination du gouvernement de négocier d'une façon ou d'une autre.

Il se peut qu'un gouvernement ne soit pas disposé à négocier sur les questions de fond lors de l'occupation, peut-être de peur d'être accusé d'encourager la resquille ou de créer un précédent pour les occupations et manifestations autochtones présentes et à venir. Un gouvernement pourrait considérer que d'accepter de négocier reviendrait à récompenser l' « illégalité ». Il n'y a pas de réponse simple aux préoccupations de ce genre. La décision de négocier dépendra toujours du contexte. Par le passé, les gouvernements ont souvent, du moins en public, refusé de négocier sur les questions de fond, tout en acceptant souvent de négocier sur le « processus ».

Une politique qui exclut la négociation sera probablement vouée à l'échec si elle est appliquée quelles que soient les circonstances. Un grand nombre, sinon la majorité, des occupations et manifestations autochtones sont l'expression de griefs légitimes qui ont duré des décennies. Une occupation peut être le dernier recours de la Première nation ou collectivité autochtone concernée pour attirer l'attention du public sur des générations d'inaction gouvernementale. Refuser tout simplement de négocier avec une collectivité ou des manifestants autochtones revient à nier la responsabilité du gouvernement dans les origines du conflit.

Ce qui est tout aussi important, c'est qu'une politique rigide vaudra, dans nombre de cas, répudiation des efforts de maintien de la paix de la police. Pour que ces efforts soient couronnés de succès, la police doit demeurer neutre dans le conflit et faciliter les conditions nécessaires à la résolution des questions sous-jacentes. Si les manifestants ne sont pas convaincus que le gouvernement prend leurs griefs au sérieux, la police aura vraiment du mal à les convaincre de quitter paisiblement les lieux. Les tensions derrière les barrages monteront probablement, la confiance mutuelle sera rompue entre la police et les manifestants, et le réseau de soutien mutuel, qui est si important pour réduire le risque de violence, pourra être brisé. Une politique rigide pourra susciter de vives critiques non justifiées du public contre la police, considérée comme incapable de résoudre l'occupation.

L'approche de maintien de la paix ne doit pas s'interpréter comme signifiant que les gouvernements peuvent se dérober à leur responsabilité de maintien de l'ordre ou de résolution de la crise lors d'une occupation ou manifestation autochtone.

La police et le gouvernement partagent la responsabilité de voir à ce que les manifestations prennent fin pacifiquement, et le gouvernement ne saurait être un simple spectateur.

Je pense que la décision d'engager la négociation ou non et à quel moment doit être une question d'ordre stratégique. Elle est subordonnée à plusieurs facteurs, dont l'évaluation réaliste du fondement de la revendication faite par les manifestants, les risques pour la sécurité publique, la volonté ou la capacité des manifestants ou de la Première nation concernée de négocier, la probabilité d'un règlement constructif, pacifique et rapide, les perturbations sociales ou économiques causées par l'occupation, et d'autres facteurs encore qui pourraient ne devenir apparents que dans le contexte de l'occupation effective.

9.8.4 Sensibilisation du public

L'expérience passée nous apprend que le risque de violence lors d'une occupation autochtone s'accroît lorsque la population non autochtone locale ne sait pas ou ne comprend pas grand-chose des questions litigieuses ou si elle n'est pas informée des détails pratiques des fermetures de routes, des points de contrôle de la police, etc. Lorsqu'il en est ainsi, l'occupation peut déclencher des contre-manifestations par les habitants non autochtones de la localité, dont la vie a été perturbée par l'occupation ou par les mesures prises en réponse par la police.

Comme indiqué au chapitre 7, il serait idéal si l'enseignement dans les écoles publiques et les programmes de sensibilisation du public présentaient les informations impartiales dont les gens ont besoin pour comprendre pourquoi les peuples autochtones pensent qu'ils doivent revendiquer leurs droits, occuper un lieu, ou tenir une manifestation. Comme nous n'avons pas atteint cet idéal, je pense qu'il est impératif que tous les ordres de gouvernement — fédéral, provincial, municipal, et Première nation — assument un rôle actif dans la sensibilisation du public aux droits ancestraux et droits reconnus par traité en jeu lors d'une manifestation en particulier.

L'histoire des Chippewas de Nawash et de leur effort de longue date pour faire reconnaître leurs droits de pêche commerciale illustre l'importance de la sensibilisation et de l'information du public dans les cas où les Autochtones font valoir leurs droits :

> Au début des années 1990, lorsque les nations des Ojibways de Saugeen ont décidé de faire valoir leurs revendications et leurs droits, il est devenu vite évident que l'action en justice et l'action directe devaient s'appuyer sur une stratégie de communications.

Outre les conseillers juridiques, nous avons engagé un coordonnateur des communications chargé de s'assurer que les mobiles et les actions des Premières nations étaient correctement interprétés dans les médias et étaient entendus par les habitants de la région. La première campagne de communication comprenait les éléments suivants :

- conférences données par les chefs et les conseillers dans les écoles élémentaires et secondaires,
- conférences devant les associations civiques et autres dans la région,
- série d'articles dans un magazine local connu (Bruce county marketplace),
- vidéos et imprimés expliquant les revendications et les droits des Premières nations dans la péninsule de Bruce,
- articles, communiqués de presse et lettres aux journaux local et provincial,
- mise en place et maintien d'un réseau de soutien sur le double plan local et provincial.

Malgré une énergique campagne de sensibilisation du public, il est devenu clair qu'elle n'était pas suffisante pour contrer la réaction à la revendication de nos droits de pêche, laquelle réaction a atteint un sommet de violence en 1995. Il est devenu clair que nous devions nous attaquer plus directement au racisme qui alimentait cette réaction. Dès 1995, nos communications ont pris plusieurs formes :

- sensibilisation du public,
- pression pour « persuader » la justice de faire son travail,
- pression pour persuader l'Ontario de négocier un accord de pêche,
- campagne énergique contre les fausses informations et le racisme.

Nous avons entrepris nous-mêmes d'expliquer nos droits et revendications ainsi que les raisons pour lesquelles nous les faisions valoir, parce qu'il était dans notre intérêt de le faire. Cependant, c'est à l'État qu'il incombe réellement de réconcilier les Canadiens avec les droits et revendications des Premières nations. Telle était d'ailleurs la recommandation de la Commission royale sur les peuples autochtones. Cependant, et c'est ce que dit aussi la Commission

> royale, la sensibilisation du public ne peut se faire sans une participation au moins égale des Premières nations[62].

Je pense que les peuples autochtones ont pour responsabilité d'informer le public des raisons pour lesquelles ils trouvent nécessaire de faire valoir leurs droits par l'action directe. Les Chippewas ont assumé cette responsabilité durant la querelle sur leurs droits de pêche commerciale.

Le gouvernement provincial et la Police provinciale de l'Ontario ont aussi une part de cette responsabilité. Il ne faut pas que les peuples autochtones soient les seuls à essayer d'expliquer leurs droits au public à un moment où les émotions sont vives chez les Autochtones comme chez les non-Autochtones.

Je félicite le gouvernement provincial d'avoir fait la promotion de la sensibilisation du public aux questions en jeu dans le conflit de Caledonia au moyen du site Web du Secrétariat aux affaires autochtones de l'Ontario. Ces pages comprennent des informations de base sur les Six Nations, une section des dernières actualités, un aperçu du déroulement des négociations, la structure de ces négociations, les événements imminents, la foire aux questions, les informations sur les fermetures de routes, et d'autres informations encore[63]. La province a aussi mis en place une ligne de téléphone sans frais pour les demandes d'information. Cette ligne a reçu plus de 300 appels entre le 28 avril et le 11 octobre 2006[64].

À mon avis, la Police provinciale de l'Ontario a aussi une responsabilité majeure dans la sensibilisation du public aux questions en jeu dans le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones. Nombre d'initiatives que j'ai recommandées, dont une meilleure transparence des stratégies de police, feront beaucoup pour améliorer la sensibilisation du public à ces questions.

Je recommande que les gouvernements fédéral, provincial, municipaux et des Premières nations encouragent activement la sensibilisation du public et diffusent les informations lors de manifestations autochtones majeures au moyen des sites Web, des lignes téléphoniques d'information, des circulaires communautaires et des réunions publiques. La Police provinciale de l'Ontario devrait aussi fournir des outils de sensibilisation du public et des informations sur son rôle, avec mises à jour adaptées à la situation. Il faut que ses efforts soient coordonnés avec les gouvernements provincial et locaux pour assurer l'uniformité et encourager l'accessibilité.

9.9 L'intervention du gouvernement fédéral en cas d'occupation

Le gouvernement fédéral n'a pas pour responsabilité constitutionnelle d'assurer le maintien de l'ordre en Ontario; néanmoins il joue un rôle qui a un rapport

avec le maintien de l'ordre lors de manifestations autochtones. Il est constitutionnellement responsable des peuples autochtones ainsi que de leurs droits ancestraux et droits issus des traités, et il a aussi une très grande part de responsabilité dans les longs retards et les frustrations qui ont amené les peuples autochtones à recourir aux occupations et aux manifestations. Le retard extraordinaire mis par le gouvernement fédéral à s'occuper de la revendication territoriale à Ipperwash, par exemple, a grandement contribué au sentiment de frustration qui a conduit à l'occupation du parc provincial d'Ipperwash en septembre 1995. Les responsabilités du gouvernement fédéral sont particulièrement manifestes dans le cas des traités conclus par la Couronne britannique avant la Confédération. Pour ces raisons, il sera, dans bien des cas, inapproprié de sa part de nier toute responsabilité dans le maintien de l'ordre ou la résolution des occupations et manifestations autochtones en Ontario.

Il pourrait contribuer significativement à promouvoir la résolution pacifique de ces occupations et manifestations s'il s'engageait publiquement à travailler avec le gouvernement provincial à régler les litiges sous-jacents. Il faut qu'il assume la responsabilité première des négociations en cas de revendications territoriales.

9.10 Création de réseaux

Nombre de meilleures pratiques en matière de maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones reposent sur la capacité de la police de créer des réseaux de soutien mutuel. Pour cette raison, je pense qu'il faut que le Concept de préparation de la Police provinciale de l'Ontario soit adopté et intégré au travail des autres participants potentiels au maintien de l'ordre lors des occupations et des manifestations, y compris les collectivités et les services de police des Premières nations, les polices municipales, et les organismes gouvernementaux chargés de l'application de la loi (en particulier le ministère des Richesses naturelles).

Il est très difficile de constituer un réseau fructueux dans le cas où une occupation ou manifestation autochtone est déjà en cours. La meilleure approche serait de créer une atmosphère de communication, de compréhension, de confiance mutuelle et de collaboration avant qu'une occupation ou une manifestation ne se produise. Ce réseau pourra dès lors être mobilisé lors de l'occupation ou de la manifestation pour aider chacun à communiquer de façon plus efficace.

9.10.1 Protocoles entre la GRC et les Premières nations

La GRC a adopté trois protocoles novateurs pour créer des réseaux de cette façon. Dans chaque cas, le protocole aide la GRC et les signataires à « institutionnaliser » le conflit potentiel (ou actuel) en créant des procédures qui permettent à chaque

partie de communiquer efficacement ses préoccupations. Les protocoles permettent aussi de prévoir comment chaque partie réagirait une fois qu'ils sont activés. Ils mettent effectivement en place un réseau en engageant chaque signataire à travailler avec les autres à résoudre les questions communes.

La GRC et l'Assemblée des Premières Nations (AFN) ont signé en 2004 le « Protocole de coopération pour la sécurité publique entre l'Assemblée des Premières nations et la Gendarmerie royale du Canada ». Il y est prévu qu'en cas d'occupation ou de manifestation effective ou menacée, l'AFN et la GRC constitueront un groupe spécial dont les membres sont choisis sur les listes établies par les deux parties et qui rencontrera les autorités locales pour explorer les possibilités de résolution pacifique. Le protocole prévoit aussi les programmes de sensibilisation et d'autres programmes de collaboration connexes[65].

Le « Protocole de coopération pour la sécurité publique » (le « Protocole de Norway House ») a été signé en 2005 par la GRC d'une part, et la Southern Chiefs' Organization, le Manitoba Keewatinowi Okimakanak, et l'Assembly of Manitoba Chiefs, d'autre part. Il fixe les politiques et procédures à suivre au cas où un membre des Premières nations meurt pendant qu'il est sous la garde de la GRC ou pendant son arrestation.

Le troisième protocole a été signé en 2004 par la GRC en Colombie-Britannique, le ministère fédéral des Pêches et des Océans, et la BC Aboriginal Fisheries Commission représentant les intérêts des pêcheurs autochtones. N'importe laquelle des parties signataires peut activer le protocole et mettre ainsi en branle un processus de discussion et de résolution de conflit. Des trois protocoles signés par la GRC, celui-ci a été utilisé le plus souvent, et avec un succès visible[66].

Les protocoles servent encore à promouvoir la responsabilisation et la transparence dans les relations entre la police et les Autochtones. Par exemple, le protocole de Norway House spécifie que les Organisations des Premières nations du Manitoba désigneront les individus disponibles pour collaborer dans les enquêtes effectuées par la GRC sur les incidents où des agents de police sont impliqués et où il y a eu mort ou blessures graves subies par un Autochtone. Par ailleurs, la GRC s'engage par ce protocole à nommer un gendarme autochtone qui assure la liaison directe avec les membres de famille affectés et un représentant désigné qui prendra pleinement part à l'enquête.

9.10.2 Protocoles entre la Police provinciale de l'Ontario et les Premières nations

La Police provinciale de l'Ontario n'a signé avec les organisations des Premières nations en Ontario aucun protocole équivalent aux protocoles conclus entre la GRC et l'AFN ou les Premières nations du Manitoba.

Les Chiefs of Ontario ont fait part à la Commission d'enquête de leur conviction que des protocoles de ce genre seraient bénéfiques[67]. La Police provinciale de l'Ontario a répondu qu'elle serait « hautement réceptive » si les organisations politiques des Premières nations en Ontario (que ce soit les Chiefs of Ontario ou les Provincial Territorial Organizations) entendaient explorer la possibilité de protocoles sur les opérations policières ou la sécurité publique. Par la suite, elle a informé la Commission d'enquête qu'elle collaborait avec les Chiefs of Ontario et la nation de Nishnawbe Aski pour formuler des protocoles sur la communication et le dialogue. Je me félicite de ces efforts.

Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario, le gouvernement provincial, les organisations politiques des Premières nations, et d'autres corps de police en Ontario prennent des mesures concrètes pour réaliser ces initiatives. Plus particulièrement, il faut que la Police provinciale de l'Ontario et les organisations politiques des Premières nations en Ontario formulent des protocoles de communication pour renforcer le dialogue direct et promouvoir la communication.

9.10.3 Protocoles entre la Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations

La Police provinciale de l'Ontario a accepté des protocoles opérationnels avec la plupart des services de police des Premières nations en Ontario. Un bon exemple en est celui qu'elle a conclu en juin 2003 avec les services de police de Nishnawbe-Aski (NAPS)[68]. Il s'agit d'un « accord formel, souple, non contractuel, de coopération et de liaison professionnelle ». L'objet en est d'assurer la prestation coordonnée et efficace de services de police dans les cas où l'utilisation collective des ressources est requise ou demandée, et de servir de guide en cas d'effort coordonné des deux corps de police.

Ce protocole est une sorte de mémoire d'accord, signé par le chef de police des NAPS et les surintendants de la Police provinciale de l'Ontario pour les deux régions septentrionales de l'Ontario. Il couvre 43 Premières nations à travers la moitié septentrionale de la province et fixe la compétence des services respectifs, y compris le pouvoir des NAPS d'appliquer les lois fédérales et provinciales et d'enquêter sur les infractions qui se produisent à proximité de ces Premières nations. De façon générale, il assigne à la Police provinciale de l'Ontario des incidents plus graves comme la mort non naturelle, le vol à main armée, l'enlèvement, les jeux de hasard, les infractions relatives aux armes prohibées, et « tout fait qui pourrait engendrer une mauvaise nouvelle rapportée dans les médias ». Il ne mentionne pas expressément les troubles publics, les occupations ou les barrages routiers. Cependant, il impose à la Police provinciale de l'Ontario de

mettre à disposition des unités spécialement entraînées comme l'équipe d'intervention d'urgence, l'unité canine et l'unité d'intervention tactique et de secours si les NAPS en font la demande. D'autres sujets couverts par le protocole comprennent les arrangements financiers, le soutien post-traumatique, la formation, les installations et les plaintes du public.

Les Chiefs of Ontario sont d'avis que d'autres protocoles entre la Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations sont nécessaires pour garantir que ces derniers aient un rôle à jouer en cas d'occupation ou de manifestation :

> À quelques exceptions près, il n'y a entre les services de police aucune collaboration formelle alors qu'elle est essentielle à la résolution pacifique. À l'heure actuelle, il y a certaines relations sur le terrain et aux niveaux supérieurs entre la Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations, mais il n'y a aucun protocole ad hoc[69].

Selon la Police provinciale de l'Ontario, aucun protocole opérationnel supplémentaire avec les services de police des Premières nations n'est nécessaire pour améliorer le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones, dont la complexité requiert la plus grande souplesse quand il s'agit d'y faire face :

> Les protocoles existants permettent la souplesse dans les limites de larges paramètres. Ainsi qu'on a pu l'observer durant la simulation d'incident de la Police provinciale de l'Ontario, celle-ci a pour meilleure pratique bien établie de demander, dans le cadre du processus de consultation, la permission avant de déployer ses ressources sur les territoires des Premières nations. En cas d'incident survenu « hors réserve », il y a une multitude de facteurs qui affectent les rôles à jouer par la Police provinciale de l'Ontario et par le service de police de la Première nation concernée pour faire face à la crise. Par exemple, ce dernier peut accepter d'assumer les responsabilités de maintien de l'ordre dans une zone normalement patrouillée par la Police provinciale de l'Ontario, dans le cadre d'un processus négocié pour abaisser la tension. Le service de police des Six Nations a assumé ce rôle à Caledonia. Ou encore la Police provinciale de l'Ontario s'appuiera sur les agents de police des Premières nations pour faciliter les discussions avec telle ou telle partie intéressée. En bref, chaque incident appelle à examiner quels rôles devraient être respectivement assumés par la Police

provinciale de l'Ontario et par le service de police de la Première nation concernée. L'élément essentiel du succès est la consultation continue du service de police de la Première nation[70].

Je pense que dans la plupart des cas, il suffira que la Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations planifient ensemble en cas d'incident et intègrent expressément dans les protocoles existants des dispositions relatives aux occupations et aux manifestations. Dans les cas où un protocole plus formel serait indiqué, il faut que les parties collaborent à sa formulation. (Je reviendrai sur ce sujet au chapitre 10.)

9.10.4 Les polices municipales

Les polices municipales peuvent aussi être appelées à intervenir pour maintenir l'ordre lors d'incidents touchant les droits ancestraux. Des occupations ont eu lieu dans plusieurs villes, parmi lesquelles Toronto (l'occupation des locaux de Revenu Canada « Revenue Rez ») et Hamilton (l'incident de Red Hill Valley). De nombreuses municipalités ontariennes, petites et grandes, (notamment Kenora et Thunder Bay) ont une population appréciable d'Autochtones. Leurs polices peuvent être peu informées des questions autochtones ou ne disposent pas de directives spéciales applicables aux occupations et manifestations autochtones. Le professeur Clairmont et l'inspecteur Potts ont donc recommandé un plus haut degré de planification, d'intégration et d'assistance entre la Police provinciale de l'Ontario et les polices municipales dans la province[71].

La Police provinciale de l'Ontario a fait savoir à la Commission d'enquête qu'elle est en mesure d'aider les polices municipales ontariennes à intervenir efficacement lors des occupations et manifestations autochtones si elle en reçoit la demande et si elle dispose des ressources financières nécessaires. Son assistance prendrait alors les formes suivantes :

- diffuser son Concept de préparation aux polices municipales qui assurent des services de police de première ligne pour les collectivités autochtones (notamment à Durham et à Sarnia) ou qui desservent des municipalités ayant une population appréciable d'Autochtones;

- mettre à leur disposition son programme de sensibilisation aux questions autochtones. Jusqu'ici, des policiers de Toronto, York, Durham, Peel, Hamilton, Brantford, London, Barrie, North Bay, Sudbury, Thunder Bay, Kenora et Sturgeon Falls ont suivi ce programme. Cette offre peut aussi inclure d'autres programmes de

formation spécialisée (notamment pour les équipes chargées des relations avec les Autochtones et celles chargées de la liaison en cas de troubles publics majeurs);

- offrir sur demande l'assistance de ses équipes spéciales (par exemple, relations avec les Autochtones, liaison en cas de troubles publics ou négociation en cas de crise). L'assistance peut aller de l'envoi sur place du personnel de la Police provinciale de l'Ontario aux consultations[73].

Je pense que la Police provinciale de l'Ontario devrait prendre des engagements relativement à ces initiatives. Je pense aussi que le gouvernement provincial, la Police provinciale de l'Ontario et les polices municipales devraient formuler de concert des manuels et autres guides utiles aux polices municipales qui pourraient être appelées à intervenir lors d'occupations et manifestations autochtones. L'ensemble de ces mesures faciliterait, d'une part, une intervention plus efficace des policiers lors de ces incidents dans toute la province et, d'autre part, la mise en œuvre de ma recommandation concernant l'adoption d'une directive générale à l'intention de toutes les polices en Ontario. L'incident de Red Hill Valley démontre parfaitement qu'une police municipale, en l'occurrence celle de la ville de Hamilton, est capable d'appliquer avec succès, avec l'assistance de la Police provinciale de l'Ontario, les meilleures pratiques pour maintenir l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones.

9.10.5 Le ministère des Richesses naturelles

D'autres organismes d'application de la loi en Ontario ont souvent un rôle à jouer lors des occupations et manifestations autochtones dans la province et c'est le cas notamment du ministère des Richesses naturelles. La police joue alors un rôle important d'harmonisation et de liaison.

Plusieurs policiers entendus par la Commission d'enquête ont relevé la nécessité de bien faire savoir aux autres organismes provinciaux que le rôle de la police est, pour reprendre l'expression du professeur Clairmont et de l'inspecteur Potts, « de nature non partisane ». Selon eux, les représentants de ces autres organismes les pressent parfois de passer à l'action plutôt que d'user de patience pour dénouer la crise[73]. À l'heure actuelle, la GRC a un représentant du rang d'inspecteur chargé de la liaison avec le ministère fédéral des Pêches et des Océans et avec les Premières nations dans la vallée du Fraser, en Colombie-Britannique. Cet officier sert de trait d'union entre les parties intéressées et a pour mission de fournir aide et conseil aux agents d'application de la loi du MPO et de consulter les Premières nations de la province.

Il n'existe pas de protocole entre la Police provinciale de l'Ontario et le ministère des Richesses naturelles. Selon la Police provinciale de l'Ontario, le MRN est le plus souvent une partie intéressée lors des occupations et manifestations autochtones. La Police provinciale de l'Ontario a fait savoir à la Commission d'enquête qu'elle est disposée à étudier avec le MRN la possibilité d'avoir un protocole sur la conduite des opérations qui s'inspire de l'approche et des bonnes pratiques recommandées dans son Concept de préparation; elle propose que ce ministère envisage d'adopter les principes qui y sont énoncés.

Au sujet de la préoccupation exprimée par certains policiers selon laquelle les autres organismes d'application de la loi ne se rendent pas compte que le rôle de la police est de nature non partisane, la Police provinciale de l'Ontario pense que le problème pourrait se régler, d'une part, en offrant à leur personnel un programme de formation en la matière et, d'autre part, en adoptant une directive du gouvernement provincial qui irait dans le sens de l'approche recommandée dans son Complément de préparation. Je suis en faveur de cette idée.

À l'heure actuelle, rien ne semble justifier la nécessité d'un protocole avec d'autres ministères ou organismes que le MRN.

9.11 Le règlement des différends au sein des Premières nations

Comme indiqué ci-dessus, un grand nombre d'occupations et manifestations autochtones ont lieu au sein des collectivités autochtones elles-mêmes. Voici ce que disent le professeur Clairmont et l'inspecteur Potts au sujet du maintien de l'ordre lors de ces incidents :

> Les occupations et manifestations dans le ressort des collectivités autochtones sont fréquentes — surtout aux périodes d'élection — quoique nous n'en connaissions pas le nombre précis, notamment en raison de leur brièveté. Dans les localités où la police locale suffit à peine à maintenir l'ordre, ces incidents peuvent parfois s'étendre à l'extérieur [...] Les occupations et manifestations à l'intérieur des collectivités autochtones accessibles par la route du Nord de l'Ontario qui ont leur [propre police] nécessitent souvent une intervention de la police, mais ces incidents sont souvent réglés lorsque l'intervention se limite à une calme surveillance[74].

Ces experts recommandent l'affectation de ressources suffisantes afin d'accroître la capacité de recourir au mode alternatif de règlement des conflits (MARC) à l'intérieur des collectivités autochtones pour prévenir les occupations et les manifestations et, lorsqu'elles se produisent, pour réduire le risque qu'elles deviennent violentes[75]. La Police provinciale de l'Ontario est du même avis.

D'une part, il semble que la promotion du règlement des conflits à l'intérieur des collectivités autochtones et le renforcement de la capacité de la police autochtone soient deux objectifs naturellement compatibles. Par exemple, la Police provinciale de l'Ontario offre à l'heure actuelle une formation en négociation des crises aux polices autochtones. Les policiers autochtones qui ont reçu cette formation et acquis de l'expérience après un stage auprès de la Police provinciale de l'Ontario peuvent ensuite aider à régler les différends à l'intérieur de leurs propres collectivités. D'autre part, il faut distinguer entre solution négociée des différends et mode alternatif de règlement des conflits. Les programmes MARC n'entrent pas dans le cadre des attributions de la police, qu'elle soit autochtone ou non.

Je suis en faveur des initiatives de la Police provinciale de l'Ontario visant à offrir une formation en négociation des crises aux polices autochtones et à renforcer la capacité de recourir au mode alternatif de règlement des conflits à l'intérieur des collectivités autochtones, mais les initiatives MARC devraient logiquement émaner des Premières nations elles-mêmes. Les Premières nations devraient étudier les avantages potentiels du MARC et songer à présenter des propositions en vue d'obtenir un financement fédéral ou provincial en la matière. Je souscris à ces propositions en principe.

9.12 Les médias

C'est par les médias que la plupart des Ontariens apprennent ce qui se passe lors des occupations et manifestations autochtones ainsi que les causes de ces incidents.

Le gouvernement et la police donnent aux journalistes des détails sur ces incidents ainsi que leur version des causes. Ils n'ont cependant, et à juste titre, aucune prise sur la façon dont ces journalistes transmettent et présentent l'information au public. L'indépendance des journalistes est essentielle au rôle qu'ils jouent dans la société canadienne.

L'organisme Aboriginal Legal Services of Toronto (ALST) a commandé au professeur John Miller de l'Université Ryerson une étude sur la couverture médiatique de la crise d'Ipperwash[76]. Dans son analyse, le professeur Miller a appliqué les principes suivants proposés par l'organisme américain Project for Excellence in Journalism :

- les journalistes ont pour obligation première de rapporter la vérité;
- leur loyauté est avant tout envers les citoyens;
- le journalisme est essentiellement une discipline de vérification;
- les journalistes doivent fournir une tribune publique pour la critique et le compromis;

- ils doivent viser à rendre intéressant et pertinent ce qui est significatif;
- leur reportage doit être complet et mesuré[77].

Le professeur Miller a aussi comparé la couverture médiatique de la crise d'Ipperwash avec les normes adoptées par la Fédération internationale des journalistes pour la couverture des situations de conflit. Dans le cadre de son étude, il a analysé près de 500 articles extraits de 19 quotidiens, du magazine *Macleans* et de dépêches de quatre agences de presse du Canada pendant la période allant d'août à octobre 1995.

Une des premières observations du professeur Miller est qu'aucun journaliste n'était présent le soir où Dudley George a trouvé la mort. Ainsi, il n'existe pas de compte rendu indépendant de la fusillade par un représentant des médias.

Le professeur Miller a fait d'autres constatations importantes :

- Les articles sur Ipperwash voyaient l'incident de trois manières différentes : les Autochtones étaient des « fauteurs de troubles » (41 p. 100 avant la fusillade, 48 p. 100 après); les Autochtones avaient un motif de revendication légitime (25 p. 100 avant, 31 p. 100 après); les Autochtones avaient un différend interne (33 p. 100 avant, 21 p. 100 après).
- De nombreux articles ont rappelé d'autres crises autochtones, notamment celles d'Oka ou de Gustafsen Lake (31 p. 100 avant, 42 p. 100 après). Selon le professeur Miller, ces comparaisons ont eu un effet défavorable sur l'opinion publique.
- Neuf articles avant la fusillade et quarante-deux après rapportaient que les occupants avaient des armes à feu.
- Presque aucun article ne mentionnait le communiqué du gouvernement fédéral du 13 septembre 1995 sur l'existence de documents faisant état de la présence d'un lieu de sépulture à Ipperwash.
- La plupart des informations journalistiques parues immédiatement après la fusillade privilégiaient la version de l'incident présentée par la Police provinciale de l'Ontario.
- Peu de journalistes comprenaient le conflit interne qui existait au sein de la Première nation de Kettle and Stony Point. Ils qualifiaient les occupants de « faction » ou de « rebelles ».
- Les « Warriors », selon certains journalistes, se trouvaient dans la base militaire et dans le parc, mais aucun journaliste ne leur a parlé ni n'a donné une définition de cette appellation.

- Seulement trois des 92 articles de fond parus émanaient des journalistes qui s'étaient effectivement rendus à Ipperwash.

En dernière analyse, le professeur Miller conclut que « la couverture médiatique de l'incident d'Ipperwash a rendu un service au public en présentant un autre son de cloche différent de la version des communiqués de la Police provinciale de l'Ontario qui disaient que les occupants avaient tiré les premiers et que les policiers avaient agi en légitime défense ». Il a cependant critiqué les journalistes en général de ne pas avoir ajouté suffisamment foi aux déclarations des occupants et d'avoir tendance à privilégier les sources officielles lorsqu'il y a contradiction[78].

Chose intéressante, la Police provinciale de l'Ontario, dans ses observations concernant les leçons tirées de l'incident de Caledonia, souscrit à la plupart des conclusions de l'analyse du professeur Miller :

> [La] Police provinciale de l'Ontario constate que les médias ont accordé une couverture disproportionnée (souvent en citant des sources anonymes) à l'opposition virulente qui s'était manifestée contre l'intervention de la Police provinciale à Caledonia […] Leur action rend d'autant plus difficile la résolution pacifique des litiges autochtones. Elle enflamme l'esprit des antagonistes de tous bords et fait obstacle au processus de guérison une fois l'incident passé. Faute d'accorder l'égalité de traitement aux griefs exprimés par les Autochtones, les médias rendent plus difficiles, non seulement la résolution de l'incident, mais aussi l'acceptation par le grand public des négociations sur le fond de ces griefs[79].

L'ALST recommande que le gouvernement fédéral et la province « financent une collaboration entre les écoles de journalisme, les journalistes, les rédacteurs, les universitaires et les représentants d'Autochtones en vue de définir des normes de reportage concernant les peuples et les enjeux autochtones »[80].

Je souscris au but général de cette proposition. Je crois cependant que l'initiative serait plus efficace si elle émanait et recevait l'appui des principaux organes de presse ou écoles de journalisme.

L'étude réalisée par Wayne Wawryk pour la Commission d'enquête recommande que seuls les policiers chargés officiellement des relations avec les médias soient autorisés à communiquer les informations aux journalistes et que ces informations « soient autorisées au préalable par le commandant des opérations, que la source en soit mentionnée et que les mises à jour soient faites sous l'autorité de ce commandant »[81].

M. Wawryk invite la police à faire un effort spécial pour tenir les habitants des environs au courant de la tournure probable des événements et des dispositions qu'ils doivent prendre pour y faire face. Il souligne le lien entre l'information recueillie par les services de renseignement de la police et celle qui est communiquée aux journalistes. S'il dispose de sources de renseignement fiables, le commandant des opérations sur le lieu de l'incident est alors mieux placé pour donner des informations exactes.

Il semble que selon la pratique actuelle de la Police provinciale de l'Ontario, l'information lors d'un incident est communiquée par la police aux journalistes, par l'intermédiaire d'un agent officiellement chargé des relations avec les médias, après autorisation du commandant des opérations du lieu. À mon avis, la police doit s'assurer que l'information ainsi communiquée ou contenue dans ses communiqués a été dûment vérifiée. S'il arrive qu'une information inexacte soit donnée par inadvertance, la police devrait faire une mise au point publique dans les meilleurs délais.

9.13 Capacité d'intervention médicale d'urgence

J'examine, dans cette section, les questions qui se rapportent au soutien médical d'urgence des unités tactiques (SMUUT) et aux services d'urgence médicale civils lors des occupations et manifestations autochtones. Ce sujet a suscité une grande controverse aux audiences de la première phase de l'enquête et plusieurs protagonistes, y compris la Police provinciale de l'Ontario, ont traité du dispositif de soutien médical d'urgence dans leurs mémoires finals.

La Commission d'enquête n'a pas prévu de consultations à ce sujet. À part la possibilité de présenter des observations écrites en réponse aux mémoires des autres protagonistes, les parties n'ont pas eu d'échanges de vues sur ce sujet dans le cadre de nos travaux. Par ailleurs, la plupart des études, analyses et recommandations présentées à la Commission d'enquête ne traitent que de manière générale du dispositif de soutien médical d'urgence et non de son rôle dans le cas précis des occupations et manifestations autochtones. C'est pourquoi je n'ai qu'une seule recommandation à faire dans ce domaine au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels : réunir les parties intéressées pour discuter des questions et des préoccupations relevées dans le présent rapport, en particulier des avis et des recommandations du Bureau du coroner en chef (BCC)[82].

Le BCC a joué un rôle de premier plan dans les discussions relatives au dispositif de soutien médical d'urgence durant les deux phases de l'enquête. Ses mémoires s'inspirent des témoignages entendus durant la première phase de

l'enquête et d'une étude de l'efficacité du SMUUT dans les interventions policières (l'étude Feldman-Schwartz-Morrison)[83].

9.13.1 Le soutien médical d'urgence des unités tactiques (SMUUT)

Le SMUUT est l'appellation couramment employée pour désigner les équipes d'auxiliaires sanitaires affectés auprès d'une unité tactique de la police chargée, par exemple, de rétablir l'ordre public ou d'intervenir en cas d'urgence. Au Canada, les auxiliaires sanitaires ne sont pas ordinairement des policiers. Ce sont plutôt des membres des services d'assistance médicale, tels que les ambulanciers, qui ont reçu une formation spéciale en vue de leur affectation auprès des unités de police et qui obéissent aux directives et procédures établies conjointement avec ces dernières. En Ontario, tous les auxiliaires sanitaires ont accès à un médecin surveillant, soit directement lorsque ce dernier est dépêché sur les lieux, soit par radio ou par téléphone mobile lorsqu'il reste à l'hôpital d'attache.

Voici ce qu'on peut lire dans l'étude Feldman-Schwartz-Morrison à ce sujet :

> L'idée de soutien médical d'urgence des unités tactiques a reçu l'aval de plusieurs grandes organisations américaines et internationales dans les domaines médical et policier et a été conçue par un grand nombre d'experts en la matière […] L'expérience a montré que le soutien médical en première ligne lors des opérations militaires tactiques a entraîné une réduction spectaculaire du nombre de morts pour cause de blessures subies sur le champ de bataille. En attendant d'avoir des études complémentaires sur l'utilité du SMUUT dans le domaine civil, il est recommandé d'adapter le modèle militaire et de doter toutes les unités tactiques civiles d'application de la loi d'un soutien médical d'urgence[84].

La Police provinciale de l'Ontario a déclaré à la Commission d'enquête qu'elle envisage d'élaborer une ligne directrice à ce sujet qui prévoirait, entre autres, « l'engagement à contrat et à temps partiel d'un nombre limité d'auxiliaires sanitaires spécialisés en soins critiques et leur formation en vue de leur déploiement lors d'interventions policières à haut risque ». Elle a cependant indiqué que, en raison de ses ressources financières limitées, il ne lui est pas possible de recruter des auxiliaires sanitaires pour les incorporer dans des unités tactiques[85].

Le BCC et l'étude Feldman-Schwartz-Morrison recommandent tous deux que, chaque fois qu'une unité d'intervention policière est déployée, il faut la doter d'un SMUUT.

En outre, le BCC recommande que les employés SMUUT soient engagés à plein temps afin de recevoir une formation continue avec les unités tactiques et les unités d'intervention de la police, et qu'il y ait une meilleure coordination avec les services d'urgence médicale civils, les hôpitaux et les autres services médicaux dont le concours pourrait être nécessaire lorsque des policiers ou des civils sont blessés. La mise en œuvre de cette recommandation pose évidemment des problèmes financiers et pratiques. Par exemple, il serait difficile sur le plan logistique de doter d'un SMUUT une grande partie du territoire de la province là où il ne serait requis qu'occasionnellement. En dehors des services d'évacuation médicale aérienne, il n'existe aucune entreprise offrant des services de secours médical d'urgence à laquelle la Police provinciale de l'Ontario pourrait adjuger un marché de services SMUUT à l'échelle provinciale. L'étude Feldman-Schwartz-Morrison estime qu'un dispositif régional serait utile, mais elle reconnaît que le délai d'intervention pourrait dans ce cas être trop long.

Le BCC recommande aussi d'accroître les possibilités de s'adresser aux établissements locaux d'urgence médicale pour obtenir les services d'auxiliaires sanitaires versés dans le maintien des fonctions vitales.

Une dernière question que nous avons examinée est celle de savoir si les personnels SMUUT devraient soigner seulement des policiers et des personnes arrêtées. Selon le *Manuel des opérations tactiques* de la GRC, les policiers participant à des interventions policières reçoivent des premiers soins en priorité, mais les équipes de secours médical d'urgence soigneront également les « manifestants arrêtés ». Le rapport de la Commission des plaintes du public contre la GRC concernant les agissements de la GRC lors du Sommet des Amériques à Québec en avril 2001 a critiqué cette restriction, laquelle revenait à exclure les manifestants qui n'étaient pas arrêtés. La GRC a reconnu par la suite que la directive était muette au sujet des soins médicaux donnés aux manifestants qui n'étaient pas arrêtés et elle a déclaré que ceux-ci seraient soignés si les circonstances le permettaient, compte tenu des ressources disponibles, des nécessités opérationnelles et de la sécurité du lieu[86]. Par contraste, on m'a informé que la Police d'Ottawa prévoit ordinairement prodiguer des premiers soins aux manifestants. Il est clair que la proposition du BCC suppose que les équipes SMUUT prodigueront des soins à tout le monde.

9.13.2 Coordination et planification d'avant-crise

Le Bureau du coroner en chef recommande d'améliorer la liaison et la coordination entre les services de police chargés de maintenir l'ordre lors de troubles publics et les services d'urgence médicale chargés de donner des premiers soins

afin de permettre l'évacuation rapide par voie terrestre ou aérienne des blessés vers les hôpitaux équipés pour traiter des traumatismes possiblement mortels[87].

9.13.3 Communications au sujet des blessés

Il faut que la police s'assure que les personnels médicaux disposent des renseignements d'ordre médical concernant l'incident ainsi que les blessés. Il arrive que des tiers, notamment des membres de la famille, possèdent d'importants renseignements concernant la personne blessée. Dans ces cas, il faut les autoriser et même les encourager à les communiquer rapidement aux personnels des hôpitaux et des services d'urgence médicale. Le BCC recommande que les policiers et les personnels des hôpitaux et des services d'urgence médicale reçoivent une formation en la matière en vue d'améliorer l'efficacité de la communication des renseignements d'intérêt médical[88].

9.13.4 Counseling d'après-crise

De nombreuses personnes — des occupants, des membres de la Première nation locale et des policiers — ont subi un traumatisme grave, voire permanent, résultant de l'incident d'Ipperwash. Je sais que la Police provinciale de l'Ontario a des programmes améliorés pour s'occuper de ses policiers traumatisés. Malheureusement, il ne semble pas qu'il y ait un programme équivalent pour les autres victimes. Plusieurs parties sont en faveur de la proposition visant à offrir promptement un programme de counseling à ceux qui ont souffert, à titre de participants ou de témoins, de troubles émotifs et psychologiques débilitants, occasionnés par des événements violents et traumatisants dans le cadre de l'intervention policière. Elles recommandent d'inclure dans le programme offert des séances de guérison traditionnelle autochtone[89].

9.13.5 Efficacité

L'étude Feldman-Schwartz-Morrison constate qu'il n'existe pas d'« examen systématique et à jour de l'efficacité du soutien médical d'urgence des unités tactiques »[90] :

> On ne dispose que de très peu de données sur l'efficacité d'une branche de l'aide médicale urgente périhospitalière, celle du soutien médical d'urgence des unités tactiques dans le domaine civil de l'application de la loi. À l'avenir, les chercheurs devraient cerner les résultats cliniques et systémiques qui permettent d'évaluer les stratégies de mise en œuvre

et les normes de rendement. Il faut encourager les équipes de soutien médical d'urgence des unités tactiques à noter et à rapporter les cas d'intervention lors d'événements où elles sont appelées à entrer en action ainsi que les résultats qu'elles ont obtenus.[91]

Recommandations

38. Il est recommandé que les polices en Ontario favorisent le maintien de la paix en poursuivant les objectifs suivants lorsqu'elles interviennent pour maintenir l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones :

    a. réduire au minimum le risque de violence;

    b. maintenir et rétablir l'ordre public;

    c. faciliter l'exercice des droits protégés par la Constitution;

    d. rester neutre sur la question de la légitimité du grief.

    e. faciliter l'instauration d'un climat de confiance propice à la résolution constructive du différend entre les parties.

39. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario continue à accorder une grande priorité à son *Framework for Police Preparedness for Aboriginal Critical Incidents* (Concept de préparation), à ses équipes chargées des relations avec les Autochtones et aux initiatives connexes, et y affecte des ressources suffisantes ainsi qu'un soutien adéquat de la part des échelons supérieurs.

40. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario demande à des tiers indépendants d'évaluer son Concept de préparation et son programme des équipes chargées des relations avec les Autochtones. Il faut qu'il y ait une participation appréciable et effective de représentants autochtones aux étapes de la conception, de la supervision et de l'analyse.

41. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario affiche sur son site Web tous les textes et guides pertinents de la Police provinciale de l'Ontario et du gouvernement provincial sur le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones. Il est aussi recommandé qu'elle publie un rapport annuel sur l'application de son Concept de préparation.

42. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario constitue un comité

chargé de mener des consultations officielles auprès des principales organisations autochtones en Ontario.

43. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario adopte une politique en matière de concertation et de liaison avec les collectivités non autochtones touchées par une occupation ou manifestation autochtone. Il est recommandé que cette politique soit formulée après consultation de ces collectivités environnantes et diffusée aux représentants locaux. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario l'affiche aussi sur son site Web.

44. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario élabore une stratégie pour rétablir de bons rapports avec les collectivités autochtones et non autochtones après une occupation ou manifestation autochtone. Il est recommandé que le gouvernement fédéral, la province et les municipalités donnent leur appui à cette stratégie et y participent. Il est recommandé qu'elle soit diffusée aux parties intéressées et affichée sur le site Web de la Police provinciale de l'Ontario.

45. Il est recommandé que le gouvernement provincial adopte une politique de maintien de la paix dans ses interventions lors des occupations et manifestations autochtones. Cette politique réaffirmera publiquement l'engagement du gouvernement provincial envers le maintien de la paix. Elle favorisera une action uniforme et coordonnée du gouvernement provincial et des polices en Ontario. Elle prévoira notamment :

    a. une directive ministérielle du ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels à la Police provinciale de l'Ontario réaffirmant la politique de maintien de la paix du gouvernement provincial en cas d'occupation et manifestation autochtones. Cette directive reconnaît et adopte les objectifs généraux et les pratiques du Concept de préparation de la Police provinciale de l'Ontario; et

    b. des lignes directrices ministérielles du ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels aux autres services de police en Ontario reprenant essentiellement sa consigne à la Police provinciale de l'Ontario, mais leur accordant une certaine latitude pour tenir compte des circonstances locales.

    Il est recommandé que la politique du gouvernement provincial de maintien de la paix précise qu'elle s'applique au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, à la Police provinciale de l'Ontario, au

ministère des Richesses naturelles ainsi qu'à tout autre ministère ou organisme concerné par une occupation ou manifestation autochtone.

Cette politique sera promulguée dès que possible. Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels consultera ensuite les Premières nations, la Police provinciale de l'Ontario, les autres services de police et, le cas échéant, les collectivités locales sur la portée et la teneur d'une politique à plus long terme.

46. Il est recommandé que le gouvernement provincial affecte des ressources suffisantes à la Police provinciale de l'Ontario pour la réalisation de ses initiatives en matière de maintien de l'ordre lors des occupations autochtones. Ce financement sera subordonné à l'obligation pour la Police provinciale de l'Ontario de commander et de rendre publiques des évaluations indépendantes de son Concept de préparation et de son programme des équipes chargées des relations avec les Autochtones.

47. Il est recommandé que le gouvernement provincial adopte une politique en matière d'injonctions en cas d'occupation ou manifestation autochtone. Cette politique précisera que l'injonction demandée doit avoir pour objet de promouvoir le maintien de la paix lors de ces incidents. Elle fera ressortir le rôle particulier du procureur général dans les requêtes en injonction ainsi que la volonté du gouvernement provincial d'être partie aux requêtes en injonction introduites par des propriétaires fonciers privés et susceptibles de toucher les droits ancestraux ou droits reconnus par traité dont jouissent les Autochtones.

48. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario ait le droit d'être représentée à part dans les procédures d'injonction. Le gouvernement provincial facilitera la désignation d'office par le tribunal d'un avocat pour les parties intéressées, le cas échéant, pour éclairer le tribunal au sujet des points litigieux.

49. Il est recommandé que les comités interministériels constitués à l'occasion des barrages routiers érigés par les Autochtones soient soigneusement organisés afin qu'ils respectent la responsabilité publique du ministre. Ils seront mis au courant des éléments suivants :

    a. la compétence respective de la police et du gouvernement;

    b. les politiques actuelles du gouvernement provincial et de la police en matière de maintien de la paix;

c. les grandes lignes de la stratégie et des objectifs de la police en matière de maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones;

d. le statut constitutionnel particulier des droits et des revendications autochtones et le droit de réunion pacifique garanti par la Constitution; l'historique du différend, les points en litige et les revendications en cause.

Il est recommandé que les ministres compétents, leurs collaborateurs et d'autres hauts fonctionnaires provinciaux soient mis au courant de la même façon.

50. Il est recommandé que le gouvernement provincial adopte une politique souple de négociation avec les manifestants lors des occupations et manifestations autochtones. Cette politique tiendra compte des facteurs suivants :

a. une évaluation réaliste de la revendication des manifestants;

b. les risques pour la sécurité du public;

c. la volonté ou la capacité de négocier des manifestants ou de la Première nation concernée;

d. les chances de parvenir à un règlement constructif, pacifique et rapide;

e. les perturbations socio-économiques causées par l'occupation;

f. tout autre facteur pertinent.

51. Il est recommandé que le gouvernement fédéral, la province, les municipalités et les Premières nations entreprennent de promouvoir un programme de sensibilisation du public et d'information communautaire au sujet des manifestations autochtones importantes. La Police provinciale de l'Ontario devra elle aussi promouvoir activement un programme semblable.

52. Il est recommandé que le gouvernement fédéral s'engage publiquement à collaborer avec le gouvernement provincial lors des occupations et manifestations autochtones en Ontario et à partager sa volonté de régler les griefs sous-jacents. Il assurera la direction générale des négociations lorsque des revendications territoriales sont en jeu.

53. Il est recommandé que le gouvernement provincial, les organisations des Premières nations, la Police provinciale de l'Ontario et d'autres services de police en Ontario mettent en place des réseaux propres à promouvoir la

communication, la compréhension, la confiance et la collaboration lors des occupations et manifestations autochtones. Ces réseaux comprendront les éléments suivants :

a. La Police provinciale de l'Ontario et les organisations des Premières nations en Ontario élaboreront des protocoles en matière de sécurité du public, de communication et/ou de conduite des opérations.

b. La Police provinciale de l'Ontario et les polices des Premières nations planifieront conjointement leur intervention lors des occupations et manifestations autochtones. Elles modifieront leurs protocoles actuels pour y inclure les cas d'occupation et de manifestation.

c. Le gouvernement provincial, la Police provinciale de l'Ontario et les représentants des polices municipales prévoiront des ressources, des méthodes ou des protocoles afin d'aider les polices municipales en cas d'occupation ou manifestation autochtone en milieu urbain.

d. La Police provinciale de l'Ontario et le ministère des Richesses naturelles formuleront un protocole de conduite des opérations compatible avec les objectifs et pratiques énoncés dans le Concept de préparation de la Police provinciale de l'Ontario.

e. La Police provinciale de l'Ontario offrira aux services de police des Premières nations la formation des négociateurs en cas de crise.

54. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario et les autres services de police diffusent des informations exactes dans leurs communiqués de presse. Ils publieront rapidement une mise au point publique lorsque les informations données sont inexactes.

55. Il est recommandé que le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels réunisse les parties intéressées pour examiner les questions relevées dans le présent rapport au sujet du soutien médical d'urgence des unités tactiques et des services d'urgence médicale civils, y compris les avis et recommandations du Bureau du coroner en chef.

Notes

1 (i) John Borrows, « Crown and Aboriginal Occupations of Land: A History & Comparison »; (ii) Don Clairmont et Jim Potts, « For the Nonce: Policing and Aboriginal Occupations and Protests »; (iii) Willem de Lint, « Public Order Policing in Canada: An Analysis of Operations in Recent High Stakes Events »; (iv) Wayne Wawryk, « The Collection and Use of Intelligence in Policing Public Order Events » (Documents de recherche de l'enquête).

2 La Police provinciale de l'Ontario a présenté à la Commission d'enquête les documents d'information suivants, qui exposent en détail les changements dans les pratiques de maintien de l'ordre depuis 1995, notamment en matière de collecte des renseignements, de prise de notes, de formation, d'équipement, et de soutien médical d'urgence : « OPP Public Order Units: A Comparison of 1995 to 2006 », « Summary of Changes to POU 1995-2006 », « OPP Emergency Response Services: A Comparison of 1995 to 2006 », et « Summary of Changes to Integrated Response 1995-2006 » (Documents soumis à l'enquête).

3 Clairmont et Potts, p. 11.

4 de Lint, p. 4.

5 Ibid., p. 20.

6 Ibid., p. 14.

7 Wawryk, p. 5.

8 *Code criminel,* LRC (1985), ch. C-46, art. 25-27.

9 Voir « OPP Public Order Units: A Comparison of 1995 to 2006 » (Document soumis à l'enquête).

10 Clairmont et Potts, p. 19.

11 Voir Clairmont et Potts, pp. 25-57.

12 Police provinciale de l'Ontario, « Aboriginal Initiatives: Building Respectful Relationships » (Document soumis à l'enquête), Annexe E.

13 Clairmont et Potts, pp. 67-83.

14 Ibid., pp. 68-71.

15 Ibid., p. 79.

16 *Henco Industries Ltd. v. Haudenosaunee Six Nations Confederacy Council*, [2006] O.J. N°. 4790**,** Cour d'appel de l'Ontario, motifs de jugement rendus publics le 14 décembre 2006, paragr. 114.

17 Ibid., paragraphe 117 et 118.

18 Ibid., p. 82.

19 Ibid., p. 25.

20 Ibid., p. 30.

21 Les Chippewas de la Première nation non cédée de Nawash, « Under Siege: How the People of the Chippewas of Nawash Unceded First Nation Asserted their Rights and Claims and Dealt with the Backlash » (Document soumis à l'enquête), pp. 213-24.

22 Nishnawbe-Aski Police Services Board, « Confrontations over Resources Development » (Document soumis à l'enquête), p. 29.

23 L'aperçu sur la Police provinciale de l'Ontario dans cette section est tiré de son document intitulé « Aboriginal Initiatives », pp. 9-11.

24 Ibid. La Police provinciale de l'Ontario fait encore état de plusieurs initiatives, nouvelles ou en cours de formulation, qui visent les mêmes objectifs, savoir : création de conseils régionaux de liaison avec les Autochtones, amélioration du programme de sensibilisation des échelons supérieurs, renforcement des effectifs des agents de liaison opérationnelle avec les Autochtones, renforcement des effectifs ART, mentorat renforcé du personnel autochtone de la Police provinciale de l'Ontario, programmes localisés de sensibilisation aux questions autochtones, prix Jim Potts, et soutien du Law Enforcement and Aboriginal Diversity Network (LEAD). Ces initiatives entre autres sont expliquées en détail dans le rapport de la Police provinciale de l'Ontario.

25 Ibid., Annexe E, p. 2.

26 Témoignage de Gwen Boniface, 14 juin 2006, Transcription, pp. 89-90.

27 Police provinciale de l'Ontario, Mémoire, Phase 2, p. 15.

28 Ibid., p. 4.

29 Ibid., p. 61.

30 Clairmont et Potts, p. 27.

31 Secrétariat aux affaires autochtones de l'Ontario, « Six Nations (Caledonia) Negotiations Costs to Date », <http://www.aboriginalaffairs.osaa.gov.on.ca/english/news/news_061102.html>. Le gouvernement provincial a demandé au gouvernement fédéral de lui rembourser ces dépenses.

32 Nishnawbe-Aski Police Services Board, pp. 7 et 8.

33 Amnesty International, Mémoire, p. 16.

34 Au cours d'une crise, les gradés et agents de la Police provinciale de l'Ontario tiennent des comptes rendus substantiels. Des « scribes » qualifiés consignent les notes des commandants du lieu, qui les adoptent après correction le cas échéant. Les commandants d'unité des troubles publics sur les lieux sont accompagnés d'un scribe muni d'un micro-magnétophone. Toutes les communications radiophoniques et téléphoniques passant par les centres de communications provinciales sont enregistrées et mémorisées sur support numérique. En cas de crise de niveau 2 requérant une intervention intégrée, toutes les communications radio sont enregistrées et mémorisées sur support numérique, de même que toutes les communications radio TRU (sur une fréquence différente) et toutes les négociations sur la crise. Autant que faire se peut, les communications par les lignes téléphoniques du poste de commandement sont aussi enregistrées et mémorisées sur support numérique. La Police provinciale de l'Ontario dispose maintenant de meilleures ressources vidéo pour enregistrer par exemple le déploiement des unités des troubles publics ou des équipes d'arrestation lors de troubles publics. Elle s'appuie maintenant davantage sur les bulletins de renseignements vérifiés.

35 Les examens obligatoires permettent non seulement l'analyse systémique de la conduite des opérations de la Police provinciale de l'Ontario lors d'une crise, mais aussi le partage des leçons apprises avec d'autres commandants ainsi que l'intégration de ces leçons dans la formation initiale et le perfectionnement des commandants et des agents spécialisés. Les agents de première ligne participent aussi aux débreffages.

36 Bureau du procureur général de l'Ontario, Rapport annuel 2005, p. 243 <http://www.auditor.on.ca/en/reports_en/en05/312en05.pdf>.

37 Ibid.

38 Ibid., p. 242.

39 Je note en passant que la Police provinciale de l'Ontario et d'autres corps de police en Ontario pourraient faire un meilleur usage de leurs sites Web. Il ressort d'un bref survol des sites du Metropolitan Police Service à Londres (Angleterre), du Federal Bureau of Investigation des États-Unis, de la GRC, et du service de police de Seattle, pour ne nommer que ceux-là, qu'ils contiennent tous bien plus d'informations, de rapports et de publications que ne le fait le site de la Police provinciale de l'Ontario; voir Metropolitan Police Service (London, England) <http://www.met.police.uk/index.shtml>; Federal Bureau

of Investigation <http://www.fbi.gov>; RCMP < http://www.rcmp-grc.gc.ca>; et Seattle Police Department <http://www.cityofseattle.net/police>.

40 Aboriginal Legal Services de Toronto, Mémoire, Phase 2, p. 56.

41 Les rapports de l'organisme dit Her Majesty's Inspectorate of Constabulary peuvent être consultés sur le site <http://www.inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmic>, y compris « City of London Police: Managing Public Disorder » (July 2003), sous la rubrique « Best Value Inspection Reports ».

42 La Police provinciale de l'Ontario pourrait logiquement étendre la pratique d'auto-examen et de compte rendu public à une gamme d'autres activités. Les rapports publics de ce genre compléteraient les mécanismes de responsabilisation actuellement en usage.

43 Police provinciale de l'Ontario, Mémoire, Phase 2, p. 21.

44 Municipalité de Lambton Shores, Mémoire, p. 15.

45 Gwen Boniface, Témoignage, 14 juin 2006, Transcription, pp. 197-201.

46 L'alinéa 3(2)j) de la Loi est examiné en détail au chapitre 12. Cette disposition habilite le ministère à donner des directives générales aux corps de police en Ontario. Pour notre propos, il suffit de dire qu'aucune recommandation contenue dans cette section ne saurait être considérée comme portant atteinte à « l'indépendance de la police » ou comme échappant à la compétence du ministère.

47 *Loi sur les services policiers,* paragraphe 17(2). Cette disposition est aussi examinée en détail au chapitre 12.

48 Cette section porte sur les injonctions contre une occupation ou manifestation autochtone. Au chapitre 5, j'ai abordé la décision *Platinex* et les procédures d'injonction dans le contexte de l'obligation de consultation et d'accommodement de la province.

49 *Henco Industries Ltd. v. Haudenosaunee Six Nations Confederacy Council*, [2006] O.J. N°. 4790, Cour d'appel de l'Ontario, décision rendue publique le 14 décembre 2006.

50 Ibid., paragraphe 113.

51 Ibid., paragraphe 116.

52 Ibid., paragraphe 135.

53 Police provinciale de l'Ontario, Mémoire, Phase 2, paragraphe 57.

54 Ibid., paragraphe 58.

55 Ibid., paragraphe 57.

56 Ibid., paragraphe 59.

57 Les Chippewas de la Première nation de Kettle and Stony Point, Mémoire, p. 75.

58 Police provinciale de l'Ontario, Mémoire en réponse, Phase 2, p. 93.

59 W. Wesley Pue, « Trespass and Expressive Rights », p. 50. (Document de recherche de l'enquête).

60 J.Ll.J. Edwards, *The Attorney General, Politics and the Public Interest* (Londres : Sweet and Maxwell, 1984), p.190; J.Ll.J. Edwards, « The Attorney General and the Charter of Rights » in Robert J. Sharpe, directeur, *Charter Litigation* (Toronto : Butterworths, 1987), p. 53; Ian G. Scott, « The Role of the Attorney General and the Charter of Rights », 29 *Criminal Law Quarterly* 187 (1987), p.197.

61 Police provinciale de l'Ontario, Mémoire, Phase 2, paragraphe 61.

62 Les Chippewas de la Première nation non cédée de Nawash, p. 13.

63 Secrétariat aux affaires autochtones de l'Ontario, « Six Nations (Caledonia) Negotiations », <http://www.aboriginalaffairs.osaa.gov.on.ca/english/caledonia>.

64 Courriel en date du 12 octobre 2006 envoyé au personnel de la Commission d'enquête par l'avocat de la province d'Ontario (versé aux dossiers de la Commission d'enquête).

65 Gendarmerie royale du Canada, « Public Safety Cooperation Protocol Between the Assembly of First Nations and Royal Canadian Mounted Police », <http://www.rcmp-grc.gc.ca/ccaps/psc-protocol_e.htm>.

66 Clairmont et Potts, p. 81.

67 Chiefs of Ontario, Mémoire, Phase 2, p. 6 : « Il est recommandé que des protocoles soient négociés entre les services de police de l'Ontario et des représentants politiques des Premières nations (aux niveaux d'organisation politique locale et régionale) pour prévenir les conflits ou les résoudre sans incident. »

68 Protocole d'accord entre les Nishnawbe-Aski Police Services et la Police provinciale de l'Ontario, 2003, inclus dans les documents produits par la Police provinciale de l'Ontario pour la phase 2 et distribués au Forum de la Police provinciale de l'Ontario dans le cadre de l'enquête, janvier 2006 (versé aux dossiers de l'enquête).

69 Chiefs of Ontario, Mémoire, Phase 2, p. 56.

70 Police provinciale de l'Ontario, Mémoire, Phase 2, p. 28.

71 Clairmont et Potts, p. 37.

72 Police provinciale de l'Ontario, Mémoire, Phase 2, p. 33.

73 Clairmont et Potts, p. 64.

74 Ibid., p. 45.

75 Ibid., p. 85.

76 Aboriginal Legal Services of Toronto, *Ipperwash and the Media: A Critical Analysis of How the Story Was Covered* (Étude réalisée pour la Commission d'enquête). John Miller a analysé des articles extraits de 19 quotidiens, du magazine *Macleans* et de dépêches de quatre agences de presse du Canada pendant la période allant d'août à octobre 1995 environ. Il a examiné en tout 496 articles. D'autres études réalisées pour la Commission d'enquête, notamment celles de Wawryk et de Clairmont et Potts, ont traité des effets de la couverture médiatique. Plusieurs mémoires des parties ont aussi traité de la couverture médiatique.

77 Ibid., pp. 19-23.

78 La Police provinciale de l'Ontario s'est excusée au cours de l'enquête d'avoir rendus publics deux communiqués de presse sur l'incident d'Ipperwash, tous deux datés du 7 septembre 1995 et comportant des inexactitudes : ils indiquaient notamment que les occupants étaient armés. Elle soutient que les policiers croyaient alors que l'information était exacte. Voir le mémoire en réponse de la Police provinciale de l'Ontario, Phase 2, p. 68.

79 Police provinciale de l'Ontario, Mémoire en réponse, Phase 2, pp. 132 et 133.

80 Aboriginal Legal Services of Toronto, Mémoire, Phase 2, p. 15.

81 Wawryk, p. 26.

82 Le Bureau du coroner en chef a aussi tenu à l'intention de la Commission d'enquête et des parties, des séances d'information sur les pratiques actuelles en matière de SMUUT.

83 Michael J. Feldman, Brian Schwartz et Laurie J. Morrison, *Effectiveness of Tactical Emergency Medical Support: A Systematic Review* (Étude réalisée pour la Commission d'enquête).

84 Coroner en chef de l'Ontario et Bureau du coroner en chef, Mémoire, p. 10.

85 Police provinciale de l'Ontario, *OPP Emergency Response Services: A Comparison of 1995 to 2006* (Étude réalisée pour la Commission d'enquête), pp. 13 et 14.

86 G. Zaccardelli, commissaire de la GRC, Lettre à Shirley Heafey, présidente de la Commission des plaintes du public contre la GRC, 3 février, 2004, p. 11 (versée aux dossiers de la Commission d'enquête).

87 Coroner en chef de l'Ontario et Bureau du coroner en chef, Mémoire, p. 24.

88 Ibid., p. 25.

89 Le mémoire de la Première nation des Chippewas of Kettle and Stony Point, p. 84, recommande que « la province, après consultation de la Première nation, entreprenne une évaluation des besoins en counseling résultant de l'incident et élabore, pour l'accès au counseling, une stratégie de guérison axée soit sur des services médicaux classiques, soit sur les méthodes traditionnelles autochtones ». Les mémoires du coroner en chef et du Bureau du coroner en chef ainsi que de l'Aazhoodena et du groupe de la famille George sont en faveur de cette recommandation.

90 Feldman, Schwartz et Morrison, p. 1.

91 Ibid., p. 10.