CHAPITRE 12

RELATIONS ENTRE LA POLICE ET LE GOUVERNEMENT

Le présent chapitre porte sur les mécanismes juridiques, institutionnels et de principe qui concernent les interventions du gouvernement dans les politiques et les opérations de nature policière. Je mets particulièrement l'accent sur les ententes, les structures et les processus de nature institutionnelle qui devraient s'appliquer tant avant que pendant un événement critique, et cela inclut la surveillance policière des manifestations et des occupations autochtones.

Les relations entre la police et le gouvernement ont occupé une place importante dans le débat public qui a entouré les événements d'Ipperwash. Une part importante des auditions de témoins de la Partie 1 a été consacrée à l'examen d'allégations d'ingérence politique dans les faits qui ont mené à la mort de Dudley George. Le volume 1 du présent rapport traite donc de manière assez détaillée de la relation entre la Police provinciale de l'Ontario et le gouvernement provincial de l'époque. En fait, les audiences et le dossier de preuve constituent une étude de cas sans précédent sur les relations qu'entretiennent la police et le gouvernement dans la pratique.

Les relations entre la police et le gouvernement ont également occupé une place importante dans le volet « politiques » de l'enquête. La première activité que nous avons tenue dans le cadre de la partie 2 a été un colloque d'une journée complète sur le sujet, organisé en partenariat avec la Osgoode Hall Law School. Ce colloque a réuni des universitaires, des représentants de la police et du gouvernement, des dirigeants autochtones et la quasi-totalité des parties ayant qualité pour agir à l'enquête, afin de se renseigner sur ce sujet important et d'en discuter. La University of Toronto Press publiera un recueil des documents de recherche liés à ce colloque au début de 2007[1]. Il est également possible de consulter ces documents sur notre site Web.

Contrairement à de nombreux autres sujets analysés dans le présent rapport, il y a eu ces douze dernières années relativement peu de progrès ou de réformes dans les règles juridiques et de principe qui régissent cette relation constitutionnelle fondamentale. Cela est surprenant, vu les progrès marqués et constructifs qui ont été réalisés durant cette période en rapport avec de nombreuses autres questions liées à Ipperwash, notamment dans le domaine de la surveillance policière des occupations et manifestations autochtones et dans celui des relations entre la police et les Autochtones.

Ce manque de progrès ou de réformes sur le plan des relations entre la police

et le gouvernement est regrettable, car cela signifie que la confusion et les lacunes qui étaient si évidentes dans les relations qu'entretenaient la police et le gouvernement à Ipperwash perdurent encore dans une large mesure aujourd'hui.

Il ne fait aucun doute que les responsables de l'élaboration des politiques au sein du gouvernement et de la police ont tiré de nombreuses leçons d'Ipperwash. Je soupçonne, par exemple, que, dans le cas des événements de Caledonia, les responsables de l'élaboration des politiques de la police et du gouvernement sont plus conscients de l'importance que revêtent à la fois la perception et le fait d'une ingérence politique dans le processus de prise de décisions opérationnelles de la police à cause de leur souhait collectif d'éviter un autre Ipperwash. Il ressort néanmoins des débats législatifs et des informations publiques au sujet de l'occupation de Caledonia qu'il y a plusieurs questions d'importance qui ne sont pas encore réglées.

On ne saurait sous-estimer la sagesse accumulée et l'apprentissage continu des décideurs particuliers. Mais cela aussi n'est pas suffisant. Les leçons peuvent s'oublier, et les gens, inévitablement, passent à autre chose. En fin de compte, les leçons et les réformes doivent être institutionnalisées. Le manque comparatif de progrès dans ce domaine fait nettement contraste avec les leçons que la Police provinciale de l'Ontario a apprises à propos de la manière de surveiller les occupations et manifestations autochtones. Il s'agit là d'un secteur où les leçons ont été mises par écrit et où de nouvelles politiques ont été adoptées, annoncées et enseignées.

Sans réformes constructives, les allégations d'ingérence politique et de surveillance policière partisane demeureront fort probablement une caractéristique fréquente de la politique en Ontario et au Canada. Par exemple, dans les débats législatifs entourant la surveillance policière exercée lors de l'occupation de Caledonia, il y a eu des allégations d'ingérence politique et de dérobades gouvernementales.

Les faits survenus à Ipperwash et les recherches de principe qui ont été menées dans le cadre de l'enquête m'ont amené à conclure qu'il est nécessaire de revoir le concept ou la doctrine de l'indépendance de la police dans le contexte de ce que nous savons de la manière dont la police et les gouvernements peuvent — et doivent — travailler de concert au sein d'une démocratie moderne. La complexité croissante des services de police (et du gouvernement, quant à cela) signifie que les dichotomies apparemment simples et compréhensibles entre, d'une part, la police et le gouvernement et, d'autre part, les politiques et les opérations ne sont plus, en soi, suffisantes pour guider les responsables de l'élaboration des politiques et le processus décisionnel des deux parties. À mon avis, il y aura toujours des recoupements entre les décisions que prend la police et

celles que prend le gouvernement, et les politiques et les opérations seront toujours des concepts fluides, soumis à une interprétation et à une nouvelle interprétation raisonnables qui varient en fonction du contexte. Cela est particulièrement vrai dans le cas des occupations et manifestations autochtones, où les lignes de démarcation entre les politiques et les opérations sont souvent floues.

À la fois la police et le gouvernement tireront avantage de règles claires sur les relations entre la police et le gouvernement. Le fait de ne pas s'attaquer à ces problèmes signifiera fort probablement que ces derniers seront réglés dans le cadre d'une autre enquête encore où l'on examinera les relations entre la police et le gouvernement au lendemain d'une crise ou d'une allégation sérieuse de pratiques répréhensibles. Il s'agit là d'une façon inefficace et inutile d'établir des politiques publiques. Les relations entre la police et le gouvernement ne peuvent et ne devraient pas être réduites à des examens judiciaires de controverses publiques.

Je crois qu'il est possible et souhaitable d'adopter des réformes qui amoindriront considérablement la perception et le fait d'une ingérence gouvernementale répréhensible. Cependant, il ne s'agit là que d'une raison, parmi plusieurs autres, qui justifie l'établissement de règles plus claires pour les relations entre la police et le gouvernement. De telles règles favoriseront aussi dans une large mesure les principes de l'obligation de rendre des comptes, de la transparence et de la confiance du public envers les institutions et les dirigeants démocratiques clés. Enfin, des règles plus claires peuvent aussi rehausser la sécurité du public et améliorer les décisions que prennent la police et le gouvernement lors d'incidents touchant l'ordre public qui sont potentiellement explosifs.

Il faut bien s'assurer que ces questions soient claires et transparentes pour que la police et le gouvernement puissent tous deux être appelés à rendre compte de décisions difficiles et controversées, indépendamment de la façon dont nous trouvons le juste équilibre entre la police et le gouvernement. Lorsque quelque chose va de travers, comme cela a été tragiquement le cas à Ipperwash, le public a le droit de savoir qui a pris les décisions importantes, et pourquoi. Dans un monde idéal, des procédures telles que la présente enquête ne seraient pas nécessaires.

Sous réserve des exceptions précisées, les Ontariens devraient s'attendre à avoir le même droit d'être informés des problèmes que posent les relations entre la police et le gouvernement que pour n'importe quel autre secteur de politiques publiques importantes. Les relations entre la police et le gouvernement soulèvent d'importantes questions de politique publique, qu'il y ait une controverse publique ou non. La clarté, la transparence et l'obligation de rendre des comptes sont importantes en tout temps, et pas seulement lors d'une crise.

Un examen détaillé des problèmes et des exigences pratiques que pose la surveillance policière des occupations autochtones révèle l'importance fondamentale de cet aspect pour la sécurité publique, l'obligation redditionnelle publique et la solution pacifique des occupations et des manifestations. Les occupations et manifestations autochtones confrontent la police et le gouvernement à un milieu dynamique, tendu et stimulant dans le cadre duquel les deux doivent prendre de nombreuses décisions importantes qui peuvent avoir un effet marqué sur la sécurité personnelle des agents de police, tout comme sur celle des manifestants. Ces décisions peuvent aussi avoir un effet marqué sur les relations futures avec les Autochtones. La question des relations entre la police et le gouvernement a donc un lien crucial avec mon mandat, qui consiste à formuler « des recommandations visant à éviter toute violence dans des circonstances semblables. »

12.1 L'importance des relations entre la police et le gouvernement

12.1.1 L'équilibre délicat

Les relations entre la police et le gouvernement fixent des limites et des attentes concernant les interventions du gouvernement dans les politiques et les opérations de nature policière. Ces relations sont importantes parce que des valeurs et des principes démocratiques fondamentaux sont en jeu. La police remplit certaines des fonctions les plus essentielles qui soient dans n'importe quel État, et elle dispose de pouvoirs d'application de la loi qui la distinguent des autres agents de l'État. Elle a aussi des compétences et des connaissances spéciales qui, à juste titre, lui confèrent dans son travail des pouvoirs discrétionnaires et une autonomie considérables. Cela étant, la démocratie canadienne dépend de la capacité de la police de s'acquitter de ses responsabilités, lesquelles consistent à préserver l'ordre public et à faire appliquer la loi de manière égale et juste, et sans ingérence politique partisane ou répréhensible.

Parallèlement, la police doit être responsable et rendre compte de ses actes au public par l'intermédiaire des représentants élus. Les gouvernements, les assemblées législatives et le grand public ont tous un intérêt légitime dans les politiques de la police et dans son rendement. Sous réserve de quelques exceptions importantes, les Ontariens ont tous le droit général de savoir ce que fait la police, et pourquoi. Et cela est particulièrement vrai dans le cas de la surveillance policière des manifestations et occupations autochtones.

L'expérience acquise au Canada et ailleurs démontre qu'il n'est pas toujours facile de concilier les principes contradictoires de l'« indépendance de la police » avec une intervention gouvernementale appropriée dans les décisions que prend la police et les activités qu'elle accomplit. L'enquête d'Ipperwash est la cinquième

enquête publique canadienne d'envergure à se tenir au cours des vingt-cinq dernières années pour examiner en détail les relations entre la police et le gouvernement[2]. Ce sujet a lui aussi été analysé en profondeur au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande et en Australie[3].

Les relations entre la police et le gouvernement sont un équilibre délicat. Bien des choses peuvent mal tourner si cet équilibre est perturbé ou si la balance penche trop loin dans une direction particulière.

D'une part, la police aura trop d'« indépendance » si elle n'est pas soumise à la direction légitime d'instances élues démocratiquement. Il ne faudrait pas non plus que la police soit « indépendante » de règles qui l'obligent à expliquer et à justifier ses actes. Trop faire pencher la balance en faveur de l'indépendance de la police pourrait donc avoir pour résultat que cette dernière ne connaisse d'autre loi que la sienne.

D'autre part, il est possible de trop faire pencher la balance en faveur de l'intervention ou de l'autorité du gouvernement. Il ne faudrait pas que le gouvernement influence des décisions précises en matière d'application de la loi ou des décisions opérationnelles précises que prend la police. Ces décisions relèvent légitimement de la compétence et du pouvoir discrétionnaire de la police. Une intervention gouvernementale dans ces secteurs risque de causer une apparence et une réalité d'influences politiques partisanes ou répréhensibles, ce qui se répercuterait sur l'administration de la justice et la primauté du droit. Parfois, même une apparence raisonnable d'influence gouvernementale peut amoindrir la confiance du public envers l'administration impartiale et non partisane de la justice. Une telle intervention peut aussi mettre en péril la sécurité du public si elle est irréfléchie ou mal informée.

En bref, il est tout aussi dangereux pour les gouvernements de s'occuper de trop près des services de police que de ne pas s'en occuper assez. Toutefois, le débat qui entoure les relations entre la police et le gouvernement ne concerne pas simplement le fait d'empêcher que la police ne connaisse d'autre loi que la sienne ou d'éviter toute influence gouvernementale répréhensible; il est question aussi de faire respecter les principes de l'obligation redditionnelle publique et de la transparence à l'égard des décisions que prennent la police et le gouvernement.

12.1.2 Le cas particulier du maintien de l'ordre public et de la surveillance policière des occupations et manifestations autochtones

Il n'est pas surprenant que les relations entre la police et le gouvernement fassent l'objet d'une vive controverse au sein du débat public entourant Ipperwash. Ce genre de controverse survient souvent dans le contexte d'événements touchant

l'ordre public, au Canada comme à l'étranger. La présente enquête en est un exemple. L'enquête relative à l'APEC en est une autre. Cette dernière avait été commandée en partie à cause d'allégations d'ingérence de la part de membres du personnel du Premier ministre à l'égard de la surveillance policière exercée à l'occasion du sommet de l'APEC à Vancouver.

La persistance ou la fréquence des controverses relatives aux relations entre la police et le gouvernement qui surviennent à l'occasion d'événements touchant l'ordre public ne veut pas dire qu'il faudrait interdire aux gouvernements de se mêler de la surveillance policière de ces événements. Au contraire, il n'est pas juste approprié, mais parfois nécessaire, qu'un gouvernement intervienne de façon restreinte dans de tels événements et dans des occupations et manifestations autochtones. Il est néanmoins utile de comprendre pourquoi ou comment les gouvernements peuvent intervenir si l'on veut mieux saisir quels sont les intérêts et les priorités des gouvernements lors de ces situations.

Les manifestations publiques et autres désordres publics peuvent inciter le gouvernement à prendre part, pour un certain nombre de raisons, aux décisions prises en matière de services de police. Les manifestations font souvent partie intégrante d'importantes controverses publiques. Les gouvernements peuvent aussi vouloir intervenir parce qu'une manifestation pourrait avoir une incidence sur des questions telles que les relations étrangères ou l'accès à des services publics. Les manifestations et autres désordres publics peuvent aussi inciter les gouvernements à intervenir parce que ces événements ont des conséquences importantes pour des collectivités ou des tierces parties qui ne font pas partie des manifestations mais qui se trouvent proches de ces dernières. Enfin, les gouvernements peuvent vouloir intervenir parce qu'ils croient que la manifestation en question met à risque le bien-être public ou l'ordre public.

Les occupations et manifestations autochtones soulèvent souvent des questions nouvelles et complexes, qui vont même au-delà de celles qui s'appliquent habituellement à la surveillance policière de l'ordre public. Les manifestations, les occupations et les barrages autochtones constituent une catégorie cruciale de désordres publics qui, souvent, sont d'une complexité singulière, surtout lorsque l'on invoque une apparence de droit, un droit issu d'un traité ou un autre droit ancestral[4].

Les occupations et manifestations autochtones sont également distinctes d'une perspective particulière liée aux relations entre la police et le gouvernement. Contrairement à une manifestation syndicale, les gouvernements sont presque toujours la cible ou l'objet des occupations et manifestations autochtones d'envergure[5]. Les documents de recherche qui ont été établis pour l'enquête dénotent que les manifestations autochtones, notamment celles qui concernent les

terres et les ressources, trouvent leur origine dans les droits issus de traités et les droits ancestraux. En outre, les occupations et manifestations autochtones se déroulent souvent à l'extérieur d'une réserve, sur des terres traditionnelles autochtones appartenant à la Couronne fédérale ou provinciale. Ces deux facteurs font que les gouvernements fédéral et provincial ont une influence marquée sur l'évolution, la durée et l'issue possible d'une manifestation ou d'une occupation autochtone. Une occupation qui se déroule sur des terres de la Couronne signifie, par exemple, que le gouvernement fédéral ou provincial décidera lui-même s'il demandera une injonction, et de quelle façon.

Les occupations et manifestations autochtones se distinguent aussi par la multiplicité d'organismes gouvernementaux ou de ministères qui y sont en cause. La participation légitime de multiples intervenants complique toutefois de nombreux aspects des relations entre la police et le gouvernement, notamment le concept de la responsabilité ministérielle pour la police.

Enfin, les gouvernements interviennent aussi parce que les manifestations et occupations autochtones de grande envergure sont généralement surveillées par les corps de police provinciaux ou nationaux.

12.1.3 Pourquoi nous devons agir

Dans le présent chapitre, je recommande les éléments de base d'un nouveau cadre de relations entre la police et le gouvernement. J'examine les principes et les questions pratiques qui sont en cause, de même que les structures ou les processus institutionnels qui, selon moi, sont les mieux à même d'atteindre cet objectif important.

À mon avis, ces mesures sont nécessaires pour contrer la confusion et le manque de clarté qui règnent au sujet de la relation appropriée entre la police et le gouvernement. Comme je l'ai indiqué plus tôt, je crois que la situation actuelle encourage les controverses et les allégations de comportements répréhensibles, qu'elle aggrave le risque d'une influence gouvernementale répréhensible dans les services de police, qu'elle fait qu'il est plus facile pour les gouvernements de se dérober à leurs responsabilités, et, potentiellement, qu'elle met en péril la sécurité du public et aggrave le risque de violence.

Je souligne les bienfaits salutaires d'un processus décisionnel et d'une obligation redditionnelle marqués par la transparence parce que je crois que des politiques policières ou gouvernementales internes ne suffisent tout simplement pas. Il faut aussi des informations publiques, des politiques, des procédures et des comptes rendus de décisions. Des informations publiquement transparentes et accessibles favorisent non seulement une obligation redditionnelle démocratique,

mais aussi un meilleur processus décisionnel. Par exemple, des structures et des procédures transparentes favoriseront des échanges d'informations plus libres et plus constructifs entre la police et le gouvernement car ils amoindriront la perception ou le risque d'allégations d'une ingérence politique.

Des structures et des processus transparents permettent au public d'être mieux renseigné sur les décisions que prennent le gouvernement et la police. La transparence permet aussi au public de tenir la police et le gouvernement tous deux responsables des décisions qu'ils prennent. Du reste, la transparence est également susceptible d'avoir un effet favorable sur les décisions que prennent la police et le gouvernement. En résumé, une meilleure transparence devrait favoriser la confiance du public à l'égard d'un régime d'application de la loi impartial et sérieux, ainsi que la responsabilité du gouvernement à l'égard des politiques qu'applique la police.

Certains peuvent ne pas croire qu'il est nécessaire d'apporter des réformes structurelles ou systémiques. Bien des gens croient probablement que ce qui protège par-dessus tout les relations entre la police et le gouvernement est l'intégrité personnelle et le professionnalisme des personnes en cause. Elles peuvent aussi considérer d'un œil sceptique les réformes institutionnelles complexes ou coûteuses qui visent à clarifier le monde réel des relations entre la police et le gouvernement. Ou elles peuvent tout simplement croire qu'il ressort de l'expérience pratique que, de façon générale, le système actuel fonctionne bien. Il s'agit là d'objections importantes, surtout lorsque ce sont des observateurs d'expérience qui les expriment.

On ne saurait sous-estimer l'importance de l'intégrité et du leadership dans les relations entre la police et le gouvernement. Aucun processus ou aucune structure institutionnelle ne fonctionnera si les personnes qui prennent les décisions à l'intérieur de ces institutions ne sont disposées à agir d'une manière conforme à l'éthique. Les relations entre la police et le gouvernement échoueront inévitablement si les dirigeants de la police ne peuvent pas résister à des pressions politiques réelles ou apparentes. Les relations entre la police et le gouvernement échoueront aussi si les responsables du gouvernement décident de se soustraire à la responsabilité de prendre des décisions difficiles ou politiquement impopulaires. L'intégrité personnelle et le leadership sont deux qualités absolument essentielles des relations entre la police et le gouvernement.

Néanmoins, l'argument de l'intégrité ne répond essentiellement qu'à une seule des préoccupations que suscitent les relations entre la police et le gouvernement : la prise de décisions partisanes. Ce genre de processus est, pourrait-on dire, celui qui présente le plus grand risque d'ingérence de la part du gouvernement, mais il n'est pas le seul. Je crois que des relations fructueuses

entre la police et le gouvernement ne peuvent dépendre exclusivement du caractère personnel ou des qualités des principaux décideurs. Ainsi, l'intégrité personnelle ne favorise ou ne garantit pas nécessairement l'obligation redditionnelle publique. Pas plus que l'intégrité d'une personne ne garantira que la personne suivante agira de la même façon. L'obligation redditionnelle publique et l'uniformité des décisions dépendent de politiques, de procédures et de comptes rendus publics.

12.2 Leçons tirées d'Ipperwash

Comme je l'ai signalé dans l'introduction du présent chapitre, les relations entre la police et le gouvernement ont occupé une place importante dans le débat public entourant les événements d'Ipperwash et l'enquête elle-même. La controverse entourant Ipperwash comportait des allégations d'ingérence politique dans les services de police, de la part des représentants élus les plus haut placés de la province.

Mon rapport sur la partie 1 de l'enquête traite de façon très détaillée des relations entre la police et le gouvernement. Les auditions des témoins ont été axées sur plusieurs questions de fait importantes, dont les suivantes :

- la nature et la substance des relations entre la police et le gouvernement;
- si — ou comment — des instructions et des avis ont été transmis à la police par des dirigeants politiques et des membres de leur équipe;
- le rôle et les activités de divers ministres, fonctionnaires et ministères;
- la façon dont les renseignements ont été échangés entre les responsables du gouvernement et de la police;
- s'il y a eu ingérence politique, ou apparence d'une telle ingérence, dans les opérations policières.

Ipperwash illustre les difficultés que peuvent poser les relations entre la police et le gouvernement dans la pratique. Il s'agit aussi d'une étude de cas sérieuse, qui met en jeu un grand nombre des thèmes et des problèmes dont il est question dans le présent chapitre. Je ne répéterai pas ici les détails des conclusions que j'ai tirées à la partie 1, mais je commenterai les leçons et les thèmes qui sont ressortis de ces conclusions.

La première leçon qui ressort d'Ipperwash est le besoin d'établir un cadre législatif et de politiques écrit et explicite pour régir les relations entre la police

et le gouvernement. La plupart sinon la totalité des politiciens et des fonctionnaires gouvernementaux qui ont témoigné à la partie 1 avaient le sentiment général qu'il était nécessaire que les opérations policières soient indépendantes du processus gouvernemental d'élaboration de politiques. Cependant, un grand nombre de ces témoins ont reconnu qu'il y avait bien des zones grises dans la façon dont ils comprenaient et interprétaient le concept de l'indépendance de la police. Il est ressorti clairement aussi des audiences que les notions qu'avaient la plupart des témoins au sujet des relations entre la police et le gouvernement étaient fondées sur des règles non écrites ou des idées reçues. Les décideurs et les participants ne bénéficiaient pas de principes, de politiques ou de procédures explicites qui pouvaient leur servir de guide.

Le manque d'entente sur les principes de base des relations entre la police et le gouvernement et de l'indépendance de la police est confirmé par le fait que, bien qu'un grand nombre des parties, à la partie 1, aient fait allusion à l'idée de l'« indépendance policière » du gouvernement dans leurs questions et leurs mémoires, il y avait souvent des désaccords sur ce que cela signifiait.

La deuxième leçon qui ressort de la partie 1 est le manque de transparence et d'obligation redditionnelle dans les décisions que prend le gouvernement. Une grande partie des auditions de témoins a été consacrée à la découverte de ce qui s'était passé à plusieurs réunions gouvernementales, y compris la « réunion à la salle à manger » tenue le 6 septembre 1995. Il s'agit de la rencontre à laquelle le premier ministre, plusieurs ministres du Cabinet et sous-ministres et d'autres représentants ont discuté de la réaction du gouvernement de la province à l'occupation du parc provincial Ipperwash. À l'enquête, des témoins ont fait état de vues différentes et parfois irréconciliables sur les décisions qui avaient été prises à ces réunions, sur qui avait dit quoi, et sur la manière dont la position du gouvernement était décrite. Une personne raisonnable aurait de la difficulté à conclure qu'un grand nombre des décisions importantes concernant Ipperwash étaient soit transparentes soit responsables. La controverse et l'incertitude qui ont entouré la « réunion à la salle à manger » font ressortir l'importance de mettre par écrit, chaque fois qu'il est possible de le faire, les rapports qui se font entre le gouvernement et la police.

Une troisième leçon a trait à la difficulté de maintenir une distinction entre les « instructions » et les « conseils » du gouvernement dans la pratique. Dans la partie 1, j'ai conclu que la Police provinciale de l'Ontario n'avait pas reçu d'instructions irrégulières de la part du premier ministre, d'autres ministres ou du personnel politique. Mais j'ai conclu aussi que le premier ministre et d'autres représentants politiques ne se sont pas gênés pour faire savoir qu'ils étaient mécontents de l'occupation et du travail de la police. Ces gestes, même s'ils ne

constituaient pas une ingérence gouvernementale dans les opérations policières, ont eu pour effet d'exercer des pressions inutiles sur la police et ont mené à une perception d'ingérence répréhensible. Dans certaines circonstances, cette perception peut miner la confiance à l'égard de services de police non partisans, équitables et professionnels.

Une quatrième leçon générale qui ressort d'Ipperwash est la nécessité de respecter les chaînes de commandement et les lignes de partage des responsabilités, et ce, pour assurer l'obligation redditionnelle requise, pour garantir des échanges d'informations exacts et appropriés et pour éviter les risques et les perceptions d'une direction gouvernementale irrégulière des opérations policières. Un exemple important de cela a été les renseignements se recoupant et parfois contradictoires que la Police provinciale de l'Ontario et les responsables du ministère des Richesses naturelles (MRN) ont fournis au gouvernement, y compris les comptes rendus provocants de la part de fonctionnaires du MRN au sujet de coups de feu tirés dans le parc. Les agents du MRN n'avaient pas la compétence ou les informations nécessaires pour évaluer la fiabilité ou l'exactitude de ces comptes rendus. Cet exemple, ainsi que d'autres, fait ressortir l'importance de filtrer et d'échanger les renseignements par les voies appropriées. Le MRN et d'autres ministères ont un rôle légitime à jouer pour ce qui est de régler les manifestations et les occupations autochtones, mais leurs contributions devraient respecter les limites de leurs compétences et de leurs pouvoirs. La confusion des responsabilités et des lignes hiérarchiques peut être à l'origine de signaux qui se croisent, de messages diffus et de renseignements inexacts et contradictoires entre le gouvernement et la police.

Les dernières leçons qui ressortent de la preuve ont trait aux défis que présentent des structures gouvernementales modernes et centralisées pour notre compréhension traditionnelle et juridique des responsabilités ministérielles. Ipperwash montre qu'il est nécessaire de connaître de façon plus claire les responsabilités et les rôles respectifs des nombreux éléments gouvernementaux qui peuvent jouer un rôle légitime en vue de résoudre une occupation et une manifestation autochtones. Le Comité interministériel qui a été établi pour se charger de l'occupation d'Ipperwash comptait des représentants de plusieurs ministères. Il s'agit là d'une mesure valable et, en fait, je suggère au chapitre 9 qu'il est souvent approprié aussi que le gouvernement fédéral soit représenté. Néanmoins, cette approche holistique et centralisée à l'égard de la surveillance policière de l'ordre public met à mal le principe selon lequel le solliciteur général (ou le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, comme s'appelle aujourd'hui ce bureau) est le ministre chargé de la Police provinciale de l'Ontario. La responsabilité ministérielle n'est pas une simple considération d'ordre juridique;

elle est indispensable pour garantir l'obligation redditionnelle démocratique des gestes que pose la police.

Les renseignements communiqués par la police au gouvernement devraient être acheminés, dans toute la mesure du possible, par les voies appropriées au ministère du Solliciteur général et par l'entremise de la chaîne de commandement complète de la Police provinciale de l'Ontario, y compris le commissaire ou la personne que celui-ci a désignée. Il faut suivre les voies appropriées afin de respecter les principes de transparence et d'obligation redditionnelle et de se protéger contre le risque ou la perception d'une ingérence gouvernementale répréhensible dans les opérations policières.

Dans les pages qui suivent, je tente de clarifier la portée appropriée de l'indépendance de la police et, plus important encore, d'exposer les réformes et les procédures transparentes et réalisables dont on peut se servir pour régler les différends et les incertitudes que suscite la conduite appropriée des relations entre la police et le gouvernement. Je suis convaincu que si ces réformes et ces procédures avaient été mises en place en 1995, nous aurions eu une idée beaucoup plus claire des relations entre le gouvernement provincial et la Police provinciale à Ipperwash.

12.3 Qu'est ce que l'« indépendance de la police »?

L'une des questions qui pose le plus de difficultés dans les relations entre la police et le gouvernement est celle du degré d'indépendance de la police par rapport au gouvernement. On entend dire parfois que la police est « indépendante du gouvernement » ou « non assujettie aux instructions » du gouvernement. Les déclarations générales de cette nature, même si elles sont bien intentionnées, sont certes trompeuses.

Il vaut la peine de signaler au départ que le principe de l'indépendance de la police est unique à certains pays de common law, dont l'Angleterre, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Il n'est pas reconnu comme un principe de droit aux États-Unis ou en Écosse[6].

Dans la présente section, je passe en revue et j'analyse brièvement l'historique non établi et parfois contradictoire de la notion de l'« indépendance » de la police.

Le professeur Kent Roach a fait remarquer que l'on peut trouver une source d'appui dans les arrêts et les lois qui se rapportent à plusieurs modèles différents d'indépendance de la police, lesquels vont d'une indépendance policière quasi totale à des pouvoirs législatifs en apparence illimités qui permettent au ministre de diriger la police[7].

12.3.1 La doctrine Blackburn

Le point de départ de toute discussion contemporaine à propos de l'indépendance de la police est une décision que Lord Denning a rendue en 1968, dans l'affaire *R. v. Metropolitan Police ex parte Blackburn.*

L'arrêt *Blackburn* est la genèse de la doctrine jurisprudentielle ou de common law concernant l'indépendance de la police. Il s'agit là d'une décision importante car elle présente une vue très large de l'indépendance de la police, une vue qui, depuis lors, couvre de son ombre les débats anglo-canadiens sur les relations entre la police et le gouvernement.

Il était question dans cette affaire d'une tentative de la part d'un certain Blackburn pour contester une instruction confidentielle du commissaire de la police de Londres à ses agents, c'est-à-dire de s'abstenir de faire appliquer certaines lois concernant les jeux de hasard. Dans sa décision, Lord Denning a déclaré ce qui suit :

> Je n'ai toutefois aucune hésitation à conclure que, comme tous les policiers du pays, il [le commissaire de la police de Londres] devrait être indépendant de l'exécutif, et qu'il l'est effectivement. Il n'est pas soumis aux ordres du Secrétaire d'État, à l'exception du fait que, en vertu de la Police Act 1964, ce dernier peut lui demander de produire un rapport et de quitter ses fonctions dans l'intérêt de la bonne administration. Je considère qu'il est du devoir du commissaire de police, et de tout chef de police, de faire respecter les lois du pays. Il doit affecter ses hommes de manière à résoudre les crimes pour que les honnêtes citoyens puissent vaquer à leurs occupations en paix. Il doit décider si des suspects seront poursuivis ou non; et, s'il le faut, porter des accusations ou faire en sorte qu'elles soient portées; mais, dans tout cela, il n'est le serviteur de personne, sauf de la loi elle même. Aucun ministre de la Couronne ne peut lui ordonner de surveiller ou de ne pas surveiller tel endroit, ou lui ordonner de poursuivre ou de ne pas poursuivre une personne. Aucune autorité policière ne peut non plus lui donner un tel ordre. C'est à lui qu'il incombe de faire respecter la loi. Il est redevable envers la loi, et seulement envers elle.[8]

Lord Denning a cité, à l'appui de ses thèses générales, deux causes dans lesquelles il a été conclu qu'il n'y avait pas de relation maître-préposé entre la Couronne et la police dans le but de déterminer la responsabilité civile. Ces causes n'avaient pas trait à des principes constitutionnels généraux — ni même à l'indépendance de la police — mais concernaient plutôt la thèse restreinte selon

laquelle « il n'existe pas de relation maître-préposé entre les agents et leurs employeurs dans le sens assez particulier qui a été donné à cette expression dans le droit de la responsabilité délictuelle »[9].

La décision *Blackburn,* et l'idée que les gouvernements n'ont pas le droit d'intervenir dans un large éventail de questions de nature policière, a exercé une grande influence dans les lois et les politiques canadiennes et britanniques[10]. La vaste théorie de l'indépendance de la police qui a été établie par la doctrine *Blackburn* (c'est ainsi qu'on l'appelle parfois) continue d'avoir un écho de nos jours dans les débats juridiques et politiques.

12.3.2 Campbell et Shirose

La décision que la Cour suprême du Canada a rendue en 1999 dans l'affaire *Campbell et Shirose* est l'analyse la plus approfondie que la Cour ait menée sur le principe de l'indépendance de la police.

Il s'agit d'une affaire importante parce qu'elle a redonné vie à la doctrine *Blackburn* et, d'une certaine façon, qu'elle l'a fait évoluer, malgré le libellé explicite du paragraphe 5(1) de la *Loi sur la GRC* qui décrit comme suit la relation entre le commissaire de la GRC et le ministre :

> **5.** (1) Le gouverneur en conseil peut nommer un officier, appelé commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, qui, sous la direction du ministre, a pleine autorité sur la Gendarmerie et tout ce qui s'y rapporte[11].

Campbell et Shirose avaient été inculpés d'infractions liées à la drogue à la suite d'une opération de vente sous surveillance dans laquelle des agents de la GRC leur avaient vendu de la drogue. Le ministère public tentait de défendre la conduite des policiers en disant que ces derniers faisaient partie du ministère public ou qu'il s'agissait d'agents du ministère public et qu'ils étaient protégés par l'immunité d'intérêt public dont jouissait le ministère public.

Exprimant l'avis unanime de la Cour suprême, le juge Binnie a rejeté catégoriquement cet argument :

> La tentative du ministère public d'assimiler la GRC à l'État pour des fins d'immunité dénote une conception erronée de la relation entre la police et la branche exécutive du gouvernement lorsque les policiers exercent des activités liées à l'exécution de la loi. Un policier qui enquête sur un crime n'agit ni en tant que fonctionnaire ni en tant que mandataire de qui que ce soit. Il occupe une charge publique qui a été

> définie à l'origine par la common law et qui a été établie par la suite dans différentes lois[12].

La Cour a signalé que les agents « accomplissent une multitude de tâches en plus des enquêtes criminelles » et que « certaines de ces tâches créent des liens plus étroits avec l'État que d'autres ». Elle a néanmoins souligné que « le présent pouvoir ne soulève toutefois que la question du statut d'un agent de la GRC agissant dans le cadre d'une enquête criminelle, et, à cet égard, la police n'est pas sous le contrôle de la branche exécutive du gouvernement »[13]. La Cour a déclaré que ce principe « est lui-même à la base de la primauté du droit », qui, a-t-elle ajouté est l'un des « principes constitutionnels directeurs fondamentaux »[14].

Le juge Binnie a en outre expliqué ce qui suit :

> Bien qu'à certaines fins, le Commissaire de la GRC rende compte au Solliciteur général, il ne faut pas le considérer comme un préposé ou un mandataire du gouvernement lorsqu'il effectue des enquêtes criminelles. Le Commissaire n'est soumis à aucune directive politique. Comme tout autre agent de police dans la même situation, il est redevable devant la loi et, sans aucun doute, devant sa conscience[15].

Campbell et Shirose a sans aucun doute renouvelé la doctrine de l'indépendance de la police, même si cet arrêt définit cette indépendance de façon plus étroite que ne le fait l'arrêt *Blackburn*. De façon tout aussi claire, l'arrêt *Campbell et Shirose* n'analyse pas ou ne fixe pas les limites de l'indépendance de la police au-delà du travail de base d'application de la loi[16].

L'arrêt *Campbell et Shirose* est important pour les relations entre la police et le gouvernement car il confirme que les agents de police sont indépendants du gouvernement, en ce sens qu'il ne faudrait pas que le ministre ordonne à la police d'entreprendre une enquête criminelle ou d'y mettre fin. L'arrêt montre également la disposition des juges à interpréter des dispositions législatives par ailleurs non nuancées qui confèrent au ministre le vaste pouvoir de diriger la police.

12.3.3 La Loi sur les services policiers de l'Ontario

Par contraste avec la doctrine *Blackburn*, la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario et la *Loi sur la GRC* confèrent toutes deux au solliciteur général des provinces et à leur homologue fédéral de très vastes pouvoirs pour ce qui est de diriger leurs corps de police respectifs[17].

Étant donné la grande similitude entre le libellé du paragraphe 5(1) de la *Loi sur la GRC* et celui du paragraphe 17(2) de la *Loi sur les services policiers*

de l'Ontario, il y a de très fortes chances que la décision de la Cour suprême et le raisonnement qu'elle a exposé dans l'arrêt *Campbell et Shirose* s'appliquent également à la Police provinciale de l'Ontario et à la *Loi sur les services policiers*. Cette disposition confère au ministre responsable des pouvoirs inconditionnels de diriger la Police provinciale de l'Ontario :

> 17(2) Sous réserve des directives du solliciteur général, le commissaire assure la surveillance et l'administration générales de la Police provinciale de l'Ontario et du personnel qui s'y rattache[18].

La *Loi sur les services policiers* est importante pour cette analyse de l'indépendance de la police à cause de ce qu'elle inclut et de ce qu'elle exclut. Par exemple, le fait qu'il soit fait mention des directives du ministre reconnaît la tradition canadienne de responsabilité ministérielle. Cependant, à l'extrême, le pouvoir ministériel inconditionnel de diriger la Police provinciale de l'Ontario pourrait occulter toute notion sérieuse d'indépendance de la Police provinciale par rapport au gouvernement. Par contraste, le paragraphe 31(4) de la *Loi sur les services de police* traite explicitement du sujet de l'indépendance de la police par rapport aux commissions de police municipales. Selon cette disposition, « la commission de police ne doit pas donner de directives au chef de police au sujet de décisions opérationnelles particulières ni des opérations quotidiennes du corps de police ». Il n'existe pas de limite équivalente imposée au solliciteur général de la province, par rapport à la Police provinciale de l'Ontario. De ce fait, on pourrait faire valoir que la Loi confère au solliciteur général de la province de vastes pouvoirs d'intervenir dans les politiques *et* les opérations de la Police provinciale. À toutes fins pratiques, cependant, il est probable que la plupart des responsables de l'élaboration des politiques provinciales croient que la limite indiquée au paragraphe 31(4) s'applique aussi au solliciteur général de la province dans les rapports qu'il entretient avec la Police provinciale de l'Ontario.

Indépendamment de toute compréhension pratique du paragraphe 17(2), la distinction juridique qu'il y a entre les dispositions qui régissent la Police provinciale de l'Ontario et les services de police municipaux est susceptible d'être source de confusion.

Est également source de confusion l'absence, dans la Loi et son règlement d'application, d'une définition quelconque des expressions « indépendance de la police », « directives et lignes directrices », « décisions opérationnelles » ou « opérations quotidiennes de la police ». Il n'y a pas non plus de directives législatives ou réglementaires sur les questions relatives aux interventions du gouvernement dans ce que l'on appelle parfois la « politique des opérations », ni d'instructions concernant le pouvoir qu'a le ministre d'intervenir dans des cas

particuliers. La Loi ne précise pas non plus le processus par lequel le solliciteur général doit donner des instructions, ni de quelle façon le public en est informé.

Ces ambiguïtés et ces incohérences ne sont pas de vaines considérations. Dans le passé, les tribunaux se sont servis du libellé ordinaire d'une loi similaire pour rejeter le principe, en common law, de l'indépendance de la police[19].

Le mémoire de la Police provinciale de l'Ontario, à la partie 2, fait ressortir plusieurs problèmes pratiques que posent les dispositions législatives actuelles. La Police provinciale de l'Ontario a signalé, par exemple, que dans le contexte de la surveillance policière des occupations et manifestations autochtones :

> l'idée classique que la police jouit d'un pouvoir indépendant pour les « opérations » et que le gouvernement a le pouvoir de diriger les « politiques » ne devrait pas se traduire en des interdictions d'échanger des renseignements qui pourraient raisonnablement favoriser, d'une part, l'élaboration de politiques éclairées et, d'autre part, la prise de décisions opérationnelles éclairées[20].

La Police provinciale de l'Ontario a également signalé que, bien que la série de dispositions législatives qui interdisent aux commissions de police de diriger des opérations précises ou des opérations quotidiennes de la police « prévienne sans aucun doute les gestes répréhensibles évidents »,

> [ces dispositions] … en l'absence de plus de précisions, ne traitent pas des interventions appropriées dans le cadre desquelles des décisions opérationnelles et des décisions de politique sont précises et prises « quotidiennement » en rapport avec une occupation ou une manifestation autochtones[21].

12.3.4 Commissions et enquêtes antérieures

Comme je l'ai indiqué plus tôt, l'enquête dont il est question dans le présent rapport est la cinquième grande enquête publique ou commission à examiner les relations appropriées entre la police et le gouvernement.

12.3.4.1 La Commission McDonald

L'étude la plus ancienne et peut-être la plus complète des relations entre la police et le gouvernement au Canada figure dans le rapport, publié en 1981, de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (la « Commission McDonald »).

Cette Commission a été constituée à la suite d'une controverse publique entourant l'ingérence du gouvernement dans des services de police après que l'on eut révélé que le gouvernement fédéral avait pris part à la direction d'activités des services de sécurité de la GRC au lendemain de la crise d'octobre 1970. Cet épisode avait donné lieu à un vif débat public au sujet des relations appropriées entre la police et le gouvernement.

Dans son rapport, la Commission McDonald a examiné en détail l'équilibre entre l'indépendance de la police et le contrôle exercé au niveau ministériel. Elle a conclu que les ministres responsables devraient avoir le vaste pouvoir de diriger, de commenter ou d'être informés d'une vaste gamme d'activités policières, y compris les secteurs habituellement considérés comme des « opérations » policières. Elle a aussi défendu la participation ministérielle à ces secteurs en invoquant des principes démocratiques :

> Nous tenons pour acquis que dans un État démocratique il ne faut jamais permettre que la police ne connaisse d'autre loi que la sienne. Notre forme de *Constitution* prescrit que les forces armées doivent être soumises à un contrôle civil, et, de la même façon, les corps de police doivent obéir à des gouvernements comptables envers des organes législatifs formés de représentants élus[22].

La Commission a rejeté toute distinction entre les « politiques » et les « opérations » qui isolerait les « opérations quotidiennes du Service de sécurité » de tout examen et de tout commentaire ministériels. Agir de la sorte aurait pour résultat que l'on « négligerait des secteurs entiers de responsabilité ministérielle en pensant à tort qu'ils relèvent de la catégorie des « opérations » et qu'ils ne sont donc pas du ressort du ministre[23].

La Commission a souscrit à la décision *Blackburn,* mais uniquement dans la mesure où :

> Le ministre ne devrait avoir aucun droit de direction sur l'exercice, par la GRC, des pouvoirs d'enquêtes, d'arrestations et de poursuites. Ce n'est que dans cette mesure, et dans cette seule mesure-là, que la doctrine anglaise exposée dans l'arrêt *Blackburn* ne devrait s'appliquer à la GRC[24].

Même en ce qui a trait aux fonctions policières « quasi-judiciaires » d'enquête, d'arrestation et de poursuite en justice, la Commission McDonald a fait une distinction entre, d'une part, l'obligation de rendre compte (l'obligation redditionnelle) et, d'autre part, le contrôle et la direction. La Commission a conclu que le ministre devrait avoir le droit d'être :

> informé de n'importe quelle question opérationnelle, concernant même un cas individuel, si elle soulève une importante question de politique publique. Dans de tels cas, il peut donner des conseils au commissaire et lui faire part du point de vue du gouvernement sur l'affaire, mais il ne devrait pas être habilité à donner des *instructions* au commissaire[25].

La Commission McDonald a également conclu que le gouvernement fédéral devrait disposer de vastes pouvoirs pour établir des « politiques des opérations » régissant les procédures opérationnelles de la police.

12.3.4.2 La Commission Marshall

La *Royal Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution* est mieux connue pour son analyse de la condamnation injustifiée de Donald Marshall, fils. Cependant, elle a aussi traité des relations entre la police et le gouvernement dans le contexte de l'examen de deux causes dans lesquelles des membres du cabinet de la Nouvelle-Écosse avaient été l'objet d'une enquête criminelle de la GRC, mais non d'accusations au criminel.

La Commission Marshall a limité l'indépendance de la police par rapport au gouvernement au processus d'enquêtes criminelles, concluant que le principe de l'indépendance de la police comporte en soi le droit de la police de déterminer s'il faut lancer ou non une enquête. La Commission a exprimé l'avis que, le cas échéant, la police devait être disposée à déposer une accusation, même s'il était clair que le procureur général refuserait de poursuivre l'affaire. Cette mesure était nécessaire « pour assurer la protection de la position en common law de l'indépendance de la police, et sert de moyen essentiel de tempérer le pouvoir de l'État »[26].

12.3.4.3 L'enquête sur les incidents entourant le sommet de l'APEC

L'autre enquête d'envergure dans le cadre de laquelle a été examinée la question des relations entre la police et le gouvernement est l'Enquête sur les incidents entourant le sommet de l'APEC[27]. Cette enquête est importante dans le présent contexte car l'une des controverses marquantes avait trait à des allégations selon lesquelles le cabinet du premier ministre s'était ingéré dans les opérations de sécurité de la GRC à la conférence de l'APEC afin de tenir les manifestants à distance du président de l'Indonésie.

Le président de l'enquête, le juge Ted Hughes, a fait état de cinq principes ou conclusions concernant l'indépendance de la police :

- Lorsque la GRC s'acquitte de ses fonctions d'application de la loi (enquêtes, arrestations et poursuites en justice) elle est entièrement

indépendante du gouvernement fédéral et n'est responsable que devant la loi.

- Lorsque la GRC s'acquitte d'autres fonctions, elle n'est pas entièrement indépendante, mais rend des comptes au gouvernement fédéral par l'intermédiaire du Solliciteur général du Canada ou de toute autre direction du gouvernement que le Parlement peut autoriser.
- Quoi qu'il en soit, la GRC est responsable devant la loi et les tribunaux. Même lorsqu'ils s'acquittent des fonctions qui sont assujetties aux directives du gouvernement, les membres sont tenus par la Loi sur la GRC de respecter la loi et de s'en tenir à la loi en tout temps.
- La GRC est la seule responsable lorsqu'il s'agit d'évaluer les besoins en matière de sécurité par rapport aux droits des citoyens garantis par la Charte. La conduite des membres de la GRC viole la Charte si ces derniers ne font pas une évaluation adéquate des droits garantis par la Charte. Le fait qu'ils aient peut-être suivi les instructions données par des dirigeants politiques ne peut être opposé en défense, s'ils n'ont pas fait preuve de jugement en la matière.
- Un membre de la GRC agit de façon non adaptée aux circonstances s'il respecte les consignes du gouvernement alors que celles-ci sont contraires à la loi. Même le Solliciteur général ne peut donner d'instructions à la GRC lui demandant d'enfreindre de façon non justifiable les droits garantis par la Charte, étant donné que de telles directives ne seraient pas légitimes.[28]

Le juge Hughes a recommandé aussi que: « la GRC devrait demander que soit inscrites dans la loi la nature et l'étendue de l'indépendance de la police par rapport au gouvernement » en ce qui a trait « aux principes de common law en vigueur concernant l'application de la loi » et « à la prestation et à la responsabilité de la prestation de services de sécurité dans le cadre d'événements publics »[29].

Au bout du compte, ni la *Loi sur la GRC* ni la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario n'ont été modifiées à la suite des recommandations de cette enquête. Cependant, la GRC a officiellement adopté les cinq principes que le juge Hughes avait énoncés dans son rapport afin de guider le corps de police dans ses relations avec le gouvernement en matière de surveillance policière de l'ordre public. Ces principes sont maintenant inclus dans le Manuel des opérations tactiques de la GRC.

12.3.4.4 La Commission Arar

L'enquête publique la plus récente dans le cadre de laquelle il a été question de l'indépendance de la police est la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar (la « Commission Arar »). Le juge Dennis O'Connor, juge en chef adjoint de l'Ontario, a présidé cette commission. Dans la partie « Politiques » de son rapport, qui traite d'un mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale, le juge O'Connor traite en détail de l'indépendance de la police :

> Les limites de cette doctrine continuent d'évoluer, mais son sens profond est clair : le gouvernement ne doit pas diriger les enquêtes de la police et les décisions en matière d'application de la loi au sens d'ordonner à la police d'enquêter sur une personne donnée, de l'arrêter ou de porter des accusations contre elle, ou d'éviter de le faire. La justification de la doctrine se trouve dans la nécessité de respecter la primauté du droit. Si le gouvernement pouvait ordonner à la police de faire enquête ou de ne pas faire enquête sur des personnes données, le Canada pourrait prendre la voie des États policiers où le gouvernement peut utiliser la police pour nuire à ses ennemis et protéger ses amis, plutôt que celle des sociétés libres et démocratiques qui respectent la primauté du droit[30].

Le juge O'Connor a également souligné que l'indépendance de la police n'est pas absolue, et qu'« une indépendance complète créerait le risque d'un autre type d'État policier, où la police n'aurait de comptes à rendre à personne »[31]. Il a ajouté que « le ministre est chargé de donner des directives générales à la GRC », idéalement au moyen de directives publiques et écrites[32].

12.3.5 Où en sommes-nous aujourd'hui?

Si j'ai relaté cette histoire de l'indépendance de la police, c'est pour montrer qu'il reste encore de nombreux problèmes irrésolus, même si cela fait près de quarante ans que la décision a été rendue dans l'affaire *Blackburn.* Je voulais montrer aussi que le cadre stratégique et juridique fondamental qui régit les relations entre la police et le gouvernement en Ontario a peu changé depuis Ipperwash.

Le fait le plus important qui soit survenu au cours des douze dernières années sur le plan du droit ou des politiques est la décision que la Cour suprême du Canada a rendue dans l'affaire *Campbell et Shirose*. Cette dernière établit que le

gouvernement ne devrait pas donner de directives à la police au sujet de décisions précises en matière d'application de la loi, y compris les personnes qui devraient faire l'objet d'une enquête, quelles personnes devraient être arrêtées ou quelles personnes devraient être accusées, et à quel moment. (Dans le reste du présent rapport, je fais référence à la fonction « application de la loi » en tant qu'« élément central de l'indépendance de la police »). Dans ce contexte, l'affaire *Campbell et Shirose* confère une certitude juridique à une question particulière, absolument importante, au sujet des relations entre la police et le gouvernement. Cependant, cette affaire ne répond pas de manière complète, voire partielle, à plusieurs questions qui ont porté préjudice aux relations entre la police et le gouvernement depuis l'arrêt *Blackburn*, y compris les suivantes :

> Les limites de l'indépendance de la police en dehors du secteur de base que constitue l'application de la loi sont soit vagues soit source de confusion. On ne sait avec certitude si, quand ou comment les gouvernements peuvent intervenir en dehors de ce secteur de base. Les décisions judiciaires concernant l'indépendance de la police n'ont jamais été conciliées avec le cadre législatif canadien qui régit les relations entre la police et le gouvernement, ce qui crée des lacunes importantes dans les connaissances que nous avons au sujet de l'étendue de l'indépendance de la police. Ces questions n'ont pas été résolues par la Cour suprême du Canada, la législation, la réglementation ou n'importe quelle politique interne du gouvernement ou de la Police provinciale de l'Ontario que je connaisse :

Les concepts fondamentaux, y compris l'« indépendance de la police », la « politique » et les « opérations » ne sont définis dans aucune loi, aucun règlement ou aucune politique officielle.

Il n'existe aucune définition législative, réglementaire ou de politique pour des dispositions importantes de la *Loi sur les services policiers*, y compris les mots « sous réserve d'instructions du Solliciteur général », « décisions opérationnelles spécifiques » ou « opérations ordinaires de la police », qui pourraient fournir quelques conseils en l'absence de définitions générales.

Il existe fort peu d'instructions législatives ou réglementaires ou de directives générales sur des questions concernant l'intervention du gouvernement dans la « politique des opérations » ou le pouvoir dont dispose le ministre à l'égard de cas particuliers.

Il semble qu'il soit nécessaire d'affermir l'obligation redditionnelle ministérielle à l'égard de la Police provinciale de l'Ontario :

> On ne sait avec certitude *qui* a le droit d'intervenir dans les activités policières. La *Loi sur les services policiers* confère au ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels le pouvoir de donner des instructions à la Police provinciale de l'Ontario, mais il semble toutefois que d'autres ministres ou responsables donnent parfois des instructions ou des conseils à la police lors d'incidents particuliers.

En outre, des ministres autres que le MSCSC continuent de prendre la parole pour le compte de la Police provinciale de l'Ontario au sein de l'Assemblée législative de l'Ontario. Il n'existe pas non plus de protocole ou d'ensemble de règles sur les rôles que joue le personnel politique ou les ministères ou les ministres autres que le MSCSC, ce qui veut dire que des directives gouvernementales ponctuelles ou vagues peuvent être données par des personnes qui ne sont peut-être pas habilitées à s'exprimer au nom du gouvernement.

La *Loi sur les services policiers* ne précise pas le processus par lequel le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels peut donner des directives, ni de quelle façon le public doit en être informé, si tel est le cas. Il n'existe aucun processus établi ou transparent pour consigner les directives du gouvernement ou l'intervention de la police lors d'une crise. Il n'y a pas non plus de processus public et transparent pour relever les désaccords au sujet des relations entre la police et le gouvernement.

Il n'existe pas de politique apparente qui décrit le processus à suivre à l'égard des relations entre la police et le gouvernement lors d'une crise, et ce, malgré la prise de conscience croissante et importante que la police et les gouvernements auront souvent à travailler en très étroite collaboration pour résoudre pacifiquement des situations telles que les occupations et manifestations autochtones. En fait, certaines dispositions de la *Loi sur les services policiers* dissuadent, pourrait-on dire, les tentatives qui sont faites pour échanger des renseignements.

Il existe fort peu de transparence publique ou d'obligation redditionnelle pour ce qui est des décisions que prend soit la police soit le gouvernement au sujet des relations entre la police et le gouvernement lors d'une crise.

Pour dire les choses franchement, cette liste succincte montre clairement que la confusion et les lacunes qui ont été si évidentes dans les relations entre la police et le gouvernement à Ipperwash sont encore bien présentes aujourd'hui. Il semble qu'en Ontario, les relations entre la police et le gouvernement soient encore régies en grande partie par des conventions et des idées informelles à propos des rôles et des responsabilités d'institutions et d'individus clés. Les relations entre la police et le gouvernement et l'indépendance de la police en Ontario

sont deux concepts qui continuent de dépendre dans une très large mesure de l'intégrité personnelle et des qualités de leadership de décideurs clés.

12.4 Obligation de rendre compte en démocratie

L'analyse et les recommandations que je présente à la partie 2 sont éclairées par certains principes directeurs qui, selon moi, doivent être respectés si l'on veut éviter qu'il survienne d'autres tragédies semblables à la mort de Dudley George. Dans le contexte des relations entre la police et le gouvernement, les principes directeurs les plus importants sont liés à la notion de gouvernement démocratique et au besoin de favoriser la transparence et l'obligation de rendre des comptes. Ces principes ne nous disent pas forcément ce que devraient être les politiques en matière de services de police provinciaux. Ils nous disent toutefois de quelle façon le gouvernement devrait appliquer ces politiques. En bref, ces principes exigent que les politiques provinciales importantes soient mises en œuvre d'une manière qui est transparente, qui est responsable et qui cadre avec les principes d'un gouvernement démocratique.

Sans transparence, il n'y a pas d'obligation redditionnelle. Il est impossible de tenir une personne ou une institution responsable de ses actes à moins que l'on sache clairement quels faits sont survenus et qui a pris part aux décisions clés. Le secret ou l'absence de transparence est un terrain fertile pour l'abus de pouvoir, le cynisme public et les attaques contre la légitimité d'institutions publiques importantes. Le secret ou l'absence de transparence dans les relations entre la police et le gouvernement peuvent dissimuler une ingérence gouvernementale répréhensible dans les services de police, ou donner l'apparence d'une telle ingérence.

Les politiques et les lignes directrices qui sont nécessaires pour atteindre l'objectif de l'obligation redditionnelle restreignent indéniablement le pouvoir d'agir unilatéralement du gouvernement ou de la police. Mais elles confèrent aussi au gouvernement et à la police plus de légitimité lorsque ces pouvoirs sont exercés.

L'obligation redditionnelle est un concept quelque peu difficile à définir. Pour certains, il n'y a pas d'obligation redditionnelle sans contrôle et sans conséquences. Pour d'autres, l'obligation redditionnelle s'obtient simplement en exigeant des personnes qui détiennent le pouvoir qu'elles expliquent leurs actes et qu'elles répondent aux questions. L'efficacité de l'obligation redditionnelle est en fin de compte une question de degré et de contexte. En même temps, il n'y aura pas d'obligation redditionnelle sans transparence.

12.4.1 Obligation de rendre compte du ministre

Les principes de la transparence et de l'obligation redditionnelle sont enchâssés dans nos institutions démocratiques. Dans notre système, les ministres responsables sont censés répondre aux questions concernant les actes du gouvernement au sein de l'Assemblée législative. Lorsqu'ils répondent aux questions, les ministres sont censés expliquer la position du gouvernement et assumer la responsabilité des actes de ce dernier. La *Loi sur les services policiers* reconnaît les principes de l'obligation redditionnelle ministérielle en prescrivant que le commissaire de la Police provinciale de l'Ontario est soumis « aux directives du Solliciteur général ».

Au Canada, c'est dans le cadre de la Commission McDonald que l'on a analysé le plus en détail le concept de la responsabilité ministérielle dans le contexte des services de police. La Commission a conclu que les ministres responsables devraient avoir le vaste pouvoir d'être informés d'un large éventail d'activités policières et de faire des commentaires sur ces dernières. La Commission a défendu cette participation ministérielle en invoquant des principes démocratiques et le concept de l'obligation redditionnelle ministérielle.

Je crois que les responsables de l'élaboration des politiques, tant au sein de la police qu'au sein du gouvernement en Ontario, partagent aujourd'hui cette opinion. Par exemple, Larry Taman, qui exerçait les fonctions de sous-procureur général à l'époque des événements d'Ipperwash, a traité de l'importance de l'obligation redditionnelle du gouvernement à l'égard de la police dans le témoignage qu'il a fait à l'enquête :

> Selon moi, il est fort important de ne pas perdre de vue l'idée que le gouvernement est redevable des actes de la police, et quand j'entends des gens parler de l'indépendance de la police ou dire que la police est indépendante, je pense qu'il s'agit là d'un énoncé trop général. Je crois qu'il est juste de dire que, pour certains types de problèmes, il serait préférable que le gouvernement ne s'en mêle pas et qu'il laisse la police faire son travail. À ce que je sache, il y a peut-être même une ou deux questions pour lesquelles il existe un obstacle juridique quelconque à une intervention gouvernementale. Mais il est important de se rappeler que, dans l'ensemble, la police travaille pour le gouvernement. Les agents sont redevables envers la population par l'entremise du gouvernement et, à mon avis, il s'agit là d'un point critique. Et il est peut-être facile pour les gens de dire que la police devrait être indépendante parce qu'ils auraient souhaité une tournure différente,

> mais les gens n'apprécient pas beaucoup lorsque la police fait d'autres choses et que le gouvernement semble être tout à fait absent[33].

La théorie de la responsabilité ministérielle est que chaque ministère, y compris les corps policiers provinciaux et nationaux, sont dotés d'un ministre responsable qui peut rendre compte des activités de ce ministère au sein de l'Assemblée législative et qui peut assumer la responsabilité des décisions que prend ce dernier.

De nombreux analystes ont soutenu que le principe de la responsabilité ministérielle est périmé, parce qu'on ne peut s'attendre raisonnablement à ce que les ministres connaissent ou supervisent les activités qui se déroulent au sein des grandes bureaucraties modernes. Bien des gens ont également fait remarquer que les gouvernements modernes nécessitent de solides organismes centraux qui recoupent les lignes de démarcation ministérielles pour coordonner les activités gouvernementales et s'assurer que le gouvernement dans son ensemble est en mesure de mettre en application ses objectifs de principe[34].

La complexité des gouvernements modernes jette forcément un doute important sur l'efficacité avec laquelle l'obligation redditionnelle ministérielle est en mesure de régir les relations entre la police et le gouvernement ou de régir les activités de nature policière. À tout le moins, les caractéristiques traditionnelles de l'obligation redditionnelle ministérielle et d'un gouvernement responsable ont nettement diminué depuis l'époque où la Commission McDonald a défendu sa vision de services policiers démocratiques fondés sur le concept de la responsabilité ministérielle.

Indépendamment de ces difficultés, je crois qu'il faut que la responsabilité ministérielle demeure la structure organisatrice fondamentale pour régir les relations entre la police et le gouvernement.

La responsabilité ministérielle continue d'imposer une discipline ou une obligation redditionnelle aux individus et aux activités qui relèvent d'un ministère, et ce, même si le ministre n'intervient pas personnellement dans l'activité en question. La responsabilité ministérielle oblige le ministre à rendre compte de toutes les activités qui se déroulent au sein de son ministère, même celles qu'il ne peut pas nécessairement contrôler ou diriger. Cette responsabilité a un effet de cascade dans l'ensemble d'un ministère ou d'un organisme, ce qui rehausse l'obligation redditionnelle, améliore le processus décisionnel et favorise l'élaboration de politiques et l'exécution d'activités qui sont uniformes dans l'ensemble d'un ministère. À bien des égards, la responsabilité ministérielle est le ciment qui fait qu'un ministère se tient.

Lors de la surveillance policière d'une occupation ou d'une manifestation autochtone, les tensions qui s'exercent sur la responsabilité ministérielle dans le cadre des relations entre la police et le gouvernement sont vives. J'ai déjà fait

état de la multiplicité des organismes gouvernementaux ou des ministères qui peuvent être mêlés à ces incidents. Les événements d'Ipperwash eux-mêmes en sont un excellent exemple. La majeure partie de la contribution gouvernementale à cette occasion provenait d'un comité interministériel, du premier ministre, ou d'autres membres du Cabinet. Les renseignements, les consignes et les instructions du gouvernement n'étaient pas toujours canalisés par l'entremise du Solliciteur général qui, bien sûr, était le ministre responsable de la Police provinciale de l'Ontario. Lorsque le gouvernement prend ses décisions et intervient de cette façon, cela mine considérablement la responsabilité et l'obligation redditionnelle d'un ministère ou d'un ministre.

12.4.2 Obligation de rendre compte de la police

Dans notre démocratie, la police exerce des pouvoirs spéciaux. La police, et la police seule, a le pouvoir de recourir à une force coercitive dans notre société. Nous comptons sur la police pour qu'elle exerce ses pouvoirs de manière raisonnable et légitime afin de protéger notre sécurité personnelle et l'ordre public. En outre, des services policiers efficaces dépendent dans une très large mesure du consentement du public et de la légitimité. Et le consentement public dépend, par ricochet, de l'obligation redditionnelle publique.

L'indépendance de la police est une mesure de protection cruciale contre le risque que l'on utilise ces pouvoirs de façon répréhensible ou à des fins politiques. Cependant, l'indépendance de la police devra servir à isoler cette dernière du concept de l'obligation de rendre compte en démocratie ou de la nécessité d'expliquer ses actes. Dans une démocratie, il est tout à fait normal de protéger l'élément central de l'indépendance de la police tout en exigeant de cette dernière qu'elle explique et justifie ses activités et ses politiques. Le Rapport Patten a exposé de manière simple et éloquente le lien fondamental qui existe entre l'indépendance et l'obligation redditionnelle :

> La police occupe une situation privilégiée unique. Sa tâche consiste à faire respecter la primauté du droit, tout en faisant preuve d'un jugement professionnel indépendant. Cette indépendance est prisée à juste titre comme un moyen de se défendre contre toute politisation des services de police et toute manipulation de la police à des fins privées. La police ne sert pas l'État, pas plus qu'un groupe d'intérêt quelconque : elle sert la population en faisant respecter les droits et les libertés de chaque citoyen particulier. Cependant, la revendication appropriée de cette indépendance ne devrait pas impliquer le refus de rendre des comptes[35].

> Les gens ont besoin de savoir et de comprendre ce que fait leur service de police, et pourquoi. Cela est important si l'on veut que la police ait la confiance du public et bénéficie d'une collaboration active de ce dernier. Les systèmes policiers secrets vont à l'encontre non seulement des principes d'une société démocratique mais aussi de la réalisation de services policiers tout à fait efficaces[36].

L'obligation de rendre compte de la police revêt de nombreuses formes. Elle peut être « subordonnée et obéissante » ou alors « explicative et coopérative » :

> La police est employée par la collectivité pour fournir un service, et cette collectivité devrait avoir les moyens de s'assurer qu'elle obtient le service dont elle a besoin et que son argent est dépensé de manière avisée. La police est également subordonnée à la loi, comme n'importe quel autre citoyen, et il devrait y avoir de solides mécanismes pour s'assurer que c'est effectivement le cas, et que cela est perçu comme tel. Pour ce qui est du volet « explicatif et coopératif », le public et la police doivent communiquer l'un avec l'autre et travailler en partenariat, tant pour préserver la confiance entre les deux que pour garantir des services de police efficaces, parce qu'un service de police est une tâche qui ne concerne pas uniquement la police[37].

> La transparence est l'obligation redditionnelle, dans le sens « explicatif et coopératif » du terme… Les gens ont besoin de savoir et de comprendre ce que fait leur service de police, et pourquoi. Cela est important si l'on veut que la police ait la confiance du public et bénéficie d'une collaboration active de ce dernier. Les systèmes policiers secrets vont à l'encontre non seulement des principes d'une société démocratique mais aussi de la réalisation de services policiers tout à fait efficaces.[38]

Je crois que le concept d'un gouvernement démocratique et celui de l'obligation redditionnelle ministérielle dépendent du fait que le ministre responsable dispose d'un pouvoir fort étendu qui lui permet de poser des questions sur les politiques et les opérations de nature policière. Sous réserve d'exceptions très restreintes, je crois que ce pouvoir devrait s'étendre au fait d'être mis au courant de n'importe quelle question opérationnelle, même si elle concerne un cas particulier, et même si ce cas soulève d'importantes questions de politique publique. À cet égard, je suis d'accord avec le Rapport Patten qu'« il faudrait présumer que tout doit pouvoir être soumis à l'examen du public à moins qu'il soit dans l'intérêt de ce dernier — et non dans celui de la police — de le retenir »[39], Dans le

même ordre d'idées, le rapport de la Commission Arar a souligné la nécessité que le ministre responsable soit informé de la conduite de la GRC

> et il doit rendre compte au Parlement et au public canadien de toute conduite allant à l'encontre de la primauté du droit ou des politiques publiques. Sans cette reddition de comptes, nous risquons de voir la police n'avoir de comptes à rendre à personne[40].

12.4.3 Transparence

Les principes de la transparence et de l'obligation redditionnelle sont étroitement liés. Avant qu'une personne ou une institution puisse être tenue responsable d'une décision, il est nécessaire de savoir, le plus précisément possible, ce que cette personne ou cette institution a décidé ou non.

La transparence est importante, non pas en soi, mais pour garantir que la police et le gouvernement peuvent être tenus responsables de façon équitable de leurs décisions. De cette façon, la transparence est une condition préalable nécessaire à l'obligation redditionnelle. En outre, tant la transparence que l'obligation redditionnelle favorisent le concept d'un gouvernement démocratique en indiquant clairement au public les décisions respectives que prennent la police et le gouvernement. Cela permet au ministre responsable et à son gouvernement d'être interrogés et évalués publiquement sur leurs activités et leurs décisions.

Le respect des principes d'un gouvernement démocratique, de la transparence et de l'obligation redditionnelle est un aspect fondamental de mon analyse et de mes recommandations au sujet des relations entre la police et le gouvernement. En fait, la plupart de mes recommandations sont axées sur l'amélioration de la transparence et de l'obligation redditionnelle, relativement aux décisions que prennent la police et le gouvernement.

12.5 Les limites de l'indépendance de la police

Nous avons déjà vu que l'arrêt *Campbell et Shirose* établit que l'élément central de l'indépendance de la police est le fait que le gouvernement ne devrait pas donner de directives à la police au sujet des décisions que prend cette dernière en matière d'application de la loi. La question suivante consiste à déterminer les limites de l'indépendance de la police, ce qui inclut des questions au sujet du pouvoir qu'a le gouvernement d'intervenir dans les décisions que prend la police, au-delà de cet élément central d'application de la loi.

Le débat que suscite cette question s'articule autour de quatre éléments qui

tendent à jouer un rôle crucial pour la surveillance policière des occupations et manifestations autochtones ainsi que pour les relations entre la police et le gouvernement en général :

- la distinction faite entre les « politiques » et les « opérations »;
- la « politique des opérations »;
- la mesure dans laquelle la police et le gouvernement peuvent ou devraient échanger des renseignements lors d'une opération policière;
- la distinction entre les « conseils » et les « directives » du gouvernement.

Mon analyse montrera que la dichotomie apparemment simple et compréhensible entre les politiques et les opérations, ainsi qu'entre les responsabilités de la police et celles du gouvernement, n'est pas claire du tout. Je crois que la meilleure ligne de conduite est de reconnaître que la police et le gouvernement ont, à l'égard des politiques et des opérations, des rôles et des responsabilités qui sont uniques et complémentaires, et qui parfois se chevauchent. À mon avis, le concept de l'indépendance de la police doit être modernisé afin que l'on puisse reconnaître explicitement les responsabilités communes qu'assument la police et le gouvernement à l'égard des politiques et à l'égard des opérations.

12.5.1 Politiques et opérations

12.5.1.1 Loi

Le point de départ de n'importe quelle analyse de la distinction à faire entre les questions opérationnelles et les questions de politique est le paragraphe 31(4) de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario. C'est cette disposition de la Loi qui régit les relations entre la police et le gouvernement pour les corps de police municipaux. Elle précise que les commissions de police locales ne doivent pas donner de directives au chef de police « au sujet de décisions opérationnelles particulières ni des opérations quotidiennes du corps de police ».

Les dispositions de ce paragraphe reflètent la conception classique et généralisée des relations entre la police et le gouvernement dans lesquelles la police a le pouvoir indépendant de déterminer les « opérations », et les gouvernements ont le pouvoir de diriger les « politiques ». Cette théorie représente un équilibre entre, d'une part, le besoin de reconnaître le professionnalisme et l'expertise de la police et l'importance de services policiers non partisans (les « opérations ») et, d'autre part, la nécessité d'un apport et d'un contrôle démocratiques

à l'égard des politiques publiques (les « politiques »). Cette interprétation est renforcée par l'alinéa 3(2)j) de la Loi, qui confère au Solliciteur général le pouvoir de donner « des directives et des lignes directrices concernant les politiques ». Par contraste, la Police provinciale de l'Ontario n'a ni une commission de police ni une disposition législative quelconque qui limitent explicitement le pouvoir qu'a le ministre de donner des directives au commissaire de la Police provinciale de l'Ontario.

Quoi qu'il en soit, il est fort probable que la plupart des responsables de l'élaboration des politiques et les dirigeants de la police de la province, sinon tous, croient que la distinction entre les politiques et les opérations s'applique également à la Police provinciale de l'Ontario. En fait, cette distinction est largement reconnue. Presque tous les décideurs de niveau supérieur de la police ou de la province qui ont témoigné lors de la partie 1 en ont fait état d'une certaine façon.

12.5.1.2 Définitions

L'avantage de la distinction entre les politiques et les opérations est qu'elle procure aux décideurs une ligne de démarcation claire qui indique où l'indépendance de la police prend fin et où une intervention gouvernementale permissible peut commencer. Bien sûr, le sens des mots « politiques » et « opérations » n'est pas évident. Il s'agit plus exactement de termes dont on se sert pour concevoir des idées importantes au sujet du moment où le gouvernement devrait intervenir dans les décisions policières, et de quelle façon.

Quelle est donc la différence entre les « politiques » et les « opérations »? J'ai déjà fait remarquer que ces deux termes ne sont définis dans aucune loi, aucun règlement ou aucune politique que je connaisse. Il n'existe non plus aucune interprétation judiciaire définitive de la distinction qu'il y a entre les politiques et les questions opérationnelles dont il est question au paragraphe 31(4) de la *Loi sur les services policiers.*

Le *Canadian Oxford Dictionary* (2e éd.) comporte une définition moins technique du mot « policy » (politique) : il s'agit d'une ligne de conduite ou d'un principe d'action qu'adopte ou que propose un gouvernement, un parti, une entreprise ou un particulier. Le mot « operation » (opération) désigne : « 1. a) l'action ou le procédé ou la méthode de fonctionnement; b) l'état d'être actif ou de fonctionner; c) l'étendue ou l'ampleur de l'efficacité de l'activité d'une chose. 2. un processus actif; une fonction que l'on acquitte. » Ces définitions sont fort semblables à celles qu'a proposées l'ancien sous-procureur général de l'Ontario, Larry Taman. Ce dernier a déclaré à la Commission qu'il considérait les politiques comme des « règles » et les opérations comme « l'application des règles »[41].

12.5.1.3 Établissement d'une distinction

Indépendamment de ces définitions utiles, il est évident que la distinction est souvent très difficile à appliquer dans la pratique. L'expérience montre que la ligne de démarcation entre une politique et une question opérationnelle peut être vague, ou faire l'objet d'interprétations raisonnables mais conflictuelles. Cela peut être particulièrement vrai dans le cas d'une crise, où d'importantes questions de politique peuvent survenir pour la première fois. Ce qui complique également les choses, c'est qu'il est tout à fait possible qu'une question « opérationnelle » se transforme en une question de « politique » au cours d'un même événement, à mesure qu'évoluent les circonstances, les conséquences, les interprétations ou les aspects politiques.

Plusieurs personnes qui ont témoigné aux audiences dans le cadre de la partie 1 ont reconnu à juste titre qu'il était difficile de tracer la ligne de démarcation, dont M. Taman et Mme Elaine Todres, la sous-solliciteure générale de l'Ontario à l'époque des événements d'Ipperwash. Mme Todres a fait remarquer que même l'énoncé « retirer les occupants du parc » pourrait être qualifié comme une politique ou comme une opération[42].

Dans l'étude utile qu'elle a mené pour la Commission, la professeure Dianne Martin, aujourd'hui disparue, conclut que « les conflits sur ce qui constitue une politique et sur ce qui constitue une opération sont inévitables et difficiles à résoudre »[43].

La complexité croissante des services policiers (et du gouvernement, du reste) signifie que les dichotomies entre la police et le gouvernement et entre les politiques et les opérations ne sont plus, en soi, suffisantes pour guider les responsables de l'élaboration des politiques et les décideurs d'un côté ou de l'autre de la question. En outre, il y a plus de chances qu'il soit difficile d'appliquer la distinction dans la pratique si la police et le gouvernement n'ont pas d'attentes claires ou établies sur la façon dont de tels événements seront surveillés par la police. Dans ces circonstances, il est plus probable que la police et les gouvernements seront confrontés à des problèmes nouveaux qui les forceront à décider rapidement si une affaire est une « politique » ou une « opération ». Les débats de ce genre ne peuvent autrement que devenir compliqués, ce qui constitue souvent une situation déjà dynamique et explosive.

Compte tenu de ces circonstances, certains analystes ont conclu qu'il est à la fois peu avisé et (ou) impossible de définir de façon nette ce que sont les « politiques » et les « opérations »; cela inclut, par exemple le Rapport Patten :

> L'une des questions les plus difficiles que nous avons examinées est la question de l'« indépendance opérationnelle ». Certains répondants

> nous ont demandé avec insistance de définir cette notion ou, au moins, de définir les pouvoirs et les responsabilités de la police… Nous avons procédé à de vastes consultations dans plusieurs pays, et nous nous sommes entretenus avec des services de police et ceux qui ont pour responsabilité de les tenir redevables de leurs actes. Le tout premier conseil est qu'il est important d'assurer à un chef de police une souplesse suffisante pour qu'il s'acquitte de ses fonctions et qu'il exerce ses responsabilités, mais qu'il est difficile, sinon impossible, de définir l'éventail complet des fonctions d'un agent de police[44].

Malgré ces difficultés conceptuelles et pratiques évidentes, je ne suis pas disposé à renoncer à la distinction entre les politiques et les opérations. Je crois que l'objectif fondamental de la distinction — qui est de protéger l'expertise de la police et des services policiers non partisans, tout en reconnaissant le rôle légitime qu'ont les gouvernements démocratiques d'établir des politiques — est aussi pertinent de nos jours qu'il l'était il y a près de quarante ans, quand l'arrêt *Blackburn* a été tranché. Je suis également influencé par le fait que la distinction est déjà intégrée dans la *Loi sur les services policiers* et reconnue par les responsables de l'élaboration des politiques et les agents de police de la province tout entière.

Ayant tiré cette conclusion, je tiens à souligner que je ne crois pas que les dispositions législatives ou les politiques provinciales existantes soient suffisantes. Je crois que les politiques provinciales doivent relever les critères qui aident la police et les responsables de l'élaboration des politiques à faire la distinction entre les questions de politique et les questions opérationnelles, tant au cours d'un incident critique qu'avant ce dernier. Cette démarche est nécessairement subordonnée au fait d'essayer de déterminer quelles valeurs, quels intérêts ou quels objectifs les mots « politique » et « opération » sont destinés à représenter au départ.

Il serait peut-être plus simple de commencer par décrire quels types de décision se rangeraient probablement dans la catégorie des « opérations ». Cela inclurait certainement les décisions qui relèvent de l'élément central « application de la loi » de l'indépendance de la police qui a été établi par l'arrêt *Campbell et Shirose.*

Suivant les circonstances, les décisions « opérationnelles » pourraient également inclure celles que la police seule, du fait de son expertise, a la compétence voulue pour les prendre. On peut aussi les qualifier de décisions « expertes » qui, dans la plupart des circonstances, devraient être laissées au soin des services de police à cause de leur formation et de leurs connaissances professionnelles. Dans certaines circonstances, on pourrait aussi qualifier ces décisions de « décisions

tactiques ». Une dernière catégorie de décisions « opérationnelles » pourrait porter le nom de décisions de « mise en œuvre », dans le cadre desquelles la police s'est vue confier la responsabilité d'exécuter les politiques ou les protocoles auparavant identifiés et convenus pour la guider.

Les décisions de « politique », en revanche, tendent à se présenter lorsque les processus ou les structures de prise de décisions « opérationnelles » ordinaires de la police sont considérés comme non appropriés ou insuffisants pour régler un problème. Dans ces circonstances, il peut être nécessaire que le gouvernement intervienne pour faire un choix entre des priorités publiques contradictoires, pour identifier ou résoudre des questions non policières, pour établir des précédents en vue de la prise de décisions ultérieures, pour revendiquer d'importants principes ou droits démocratiques, ou lorsque les questions en jeu relèvent par ailleurs du domaine des politiques publiques. Les gouvernements auront aussi toujours le droit de prendre des décisions de politique dans les secteurs relevant de leurs pouvoirs juridiques. D'un point de vue pratique, une décision opérationnelle peut nécessiter une certaine forme d'intervention de politique si la décision opérationnelle :

- nécessite des ressources financières ou d'autres ressources imprévues;
- peut avoir une incidence sur des tiers ou des questions qui ne sont pas directement visées par la situation ou le problème en question;
- est nécessaire pour revendiquer des principes ou des droits juridiques/démocratiques ou pour mettre en équilibre ces principes ou ces droits avec les priorités et les pratiques en matière de services de police;
- soulève des questions qui recoupent plusieurs secteurs de compétence;
- peut créer un précédent pour des situations opérationnelles semblables dans l'avenir;
- nécessite l'intervention de niveaux d'autorité supérieurs pour résoudre le problème opérationnel;
- doit être prise dans un vide, où les personnes qui prennent les décisions opérationnelles ne sont pas guidées par une politique ou un protocole.

Un autre critère important pour déterminer si une chose relève des « politiques » ou des « opérations » est la question de savoir si la directive que propose

le gouvernement peut être appliquée à d'autres situations. Par exemple, les politiques relatives au recours à la force ou à la négociation avec les manifestants devraient généralement pouvoir être appliquées à des conflits similaires, même lorsque la politique en question a d'abord été établie dans le contexte d'un conflit particulier.

Les critères généraux qui s'appliquent à l'intérêt du gouvernement à l'égard des services policiers sont également liés de près aux valeurs de la transparence et de l'obligation redditionnelle. Autrement dit, pour être transparentes et pour qu'il soit possible d'en rendre compte, il faudrait généralement que les politiques gouvernementales puissent être mises par écrit, diffusées et appliquées dans des cas similaires. Il est difficile de justifier que l'on donne à des gouvernements le pouvoir d'émettre des directives de « politique » qui ne peuvent pas être ou ne seront pas mises par écrit et portées à la connaissance du public à un moment quelconque.

Je tiens à souligner que les critères que j'ai relevés ne peuvent pas et ne devraient pas être considérés comme des points de référence définitifs ou exhaustifs pour la démarcation à faire entre les politiques et les opérations. Au contraire, cette démarche présume que les politiques et les opérations seront toujours des notions fluides, soumises à une interprétation et à une nouvelle interprétation raisonnables suivant le contexte. Cette démarche est également subordonnée à l'adoption de mesures garantissant que toutes les directives de « politique » du gouvernement et la plupart des décisions « opérationnelles » de la police sont transparentes et qu'il est possible d'en rendre compte, peu importe l'endroit où la ligne de démarcation entre les politiques et les opérations est établie dans des circonstances précises.

Je m'empresse d'ajouter que même lorsque le gouvernement occupe le champ des politiques, la police conservera quand même son pouvoir discrétionnaire et son indépendance à l'égard de nombreuses questions opérationnelles lorsque la politique du gouvernement sera mise en œuvre. Par exemple, la police conserverait encore le pouvoir discrétionnaire de décider quand arrêter des gens, même si le gouvernement a établi une politique claire et transparente indiquant qu'une occupation autochtone sera considérée comme une simple affaire d'intrusion. L'élément central de l'indépendance de la police n'aurait aucun sens si le gouvernement pouvait ordonner quand et (ou) comment faire appliquer la loi. Cela signifie, par exemple, que ni le ministre compétent ni qui que ce soit d'autre au sein du gouvernement ne devraient tenter de spécifier un délai dans lequel chasser des manifestants. Agir ainsi serait une ingérence dans le pouvoir discrétionnaire de la police en matière d'application de la loi et dans son expertise quant à la question de savoir si des arrestations peuvent être effectuées et de quelle façon arrêter des gens en toute sécurité.

12.5.2 Politique des opérations

Une importante catégorie — ou sous-catégorie — du pouvoir qu'a le gouvernement d'établir des politiques régissant les services policiers a trait à la « politique des opérations ». Cette expression est habituellement attribuée à la Commission McDonald, parce que cette dernière a analysé le concept en détail au cours de son examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale.

La Commission McDonald a conclu que le gouvernement, par l'entremise du ministre compétent, avait un intérêt légitime dans les politiques qui guidaient les opérations. La Commission a défini comme suit « la politique des opérations » :

> Il s'agit des politiques que le Service de sécurité devrait appliquer dans ses méthodes d'enquête, dans son analyse des résultats de ses enquêtes ainsi que dans les comptes rendus de ces résultats qu'il fait au gouvernement. Toutes les politiques des opérations doivent être dirigées depuis le niveau ministériel. Par exemple, la question de savoir si une nouvelle cible étrangère particulière devrait faire l'objet d'une surveillance et, si oui, quelle méthode de surveillance il faudrait utiliser, est une question de politique, même si l'on pourrait clairement qualifier une telle décision d'intervention dans les opérations. Dans le domaine de la sécurité, les politiques et les opérations ne peuvent pas être dissociées, et toute tentative pour le faire est vouée à l'échec[45].

La Commission a traité de la « politique des opérations » principalement dans le contexte de la nouvelle agence nationale du renseignement de sécurité qu'elle proposait. Elle a toutefois indiqué que ses recommandations concernant la connaissance et la direction ministérielles de la « politique des opérations » s'appliquaient aussi à la GRC :

> À notre avis, les méthodes, les pratiques et les procédures qu'utilise la GRC dans le cadre de l'exécution de son mandat d'application du droit criminel — la « façon dont elle le fait » pour reprendre les paroles du premier ministre — devraient préoccuper de façon constante le ministre compétent. Nous croyons que le Solliciteur général du Canada a non seulement le droit d'être tenu suffisamment au courant de la situation mais aussi l'obligation de s'assurer qu'il est suffisamment mis au courant de cette dernière[46].

La Commission Arar a confirmé aussi l'importance d'une participation ministérielle aux politiques des opérations dans le domaine de l'application des

lois relatives à la sécurité nationale. Plus précisément, elle a loué l'utilisation qui était faite de directives ministérielles pour fournir une orientation de principe à la GRC au sujet de questions opérationnelles liées aux fonctions de sécurité nationale de la GRC[47].

Je suis d'accord que le gouvernement provincial devrait avoir le pouvoir d'établir une « politique des opérations » pour la Police provinciale de l'Ontario et les autres corps de police en Ontario. Je crois qu'il s'agit là d'un exercice légitime et bénéfique de la fonction d'élaboration de politiques du gouvernement provincial, comme l'ont également conclu les Commissions McDonald et Arar.

Les trois directives ministérielles qui ont été émises à la GRC et qui sont citées dans le rapport de la Commission Arar illustrent de manière utile la portée des directives ministérielles ainsi que leurs avantages. Ces directives portent sur des ententes de partage de renseignements entre la GRC et d'autres organismes, les enquêtes de la GRC dans des secteurs « sensibles », comme les syndicats, les institutions religieuses et le milieu universitaire, ainsi que l'obligation, pour la GRC, d'informer le ministre des enquêtes qui sont susceptibles de susciter une controverse. Chaque directive établit les attentes générales du gouvernement quant à la façon dont la GRC s'acquittera de ses fonctions dans certains secteurs ou certaines situations. Ce faisant, le gouvernement fédéral a énoncé, de manière transparente et prospective, ses objectifs en matière de politiques et d'opérations dans ces domaines. Comme les directives sont transparentes, l'obligation redditionnelle s'en trouve améliorée. Comme elles sont prospectives, le risque de controverse ou d'activités répréhensibles est amoindri.

La GRC a publiquement reconnu que ces directives aident à établir un cadre de politique pour les secteurs de ces activités que les instances politiques doivent clarifier. La GRC a également déclaré que les directives lui procurent des normes, dans des secteurs particuliers des activités policières, qui lui permettent de trouver un juste équilibre entre les droits individuels et des pratiques policières efficaces. La GRC a de plus déclaré que les directives sont utiles car elles informent le public de la nature de la surveillance qu'exercent les instances politiques sur la GRC[48].

Il existe de nombreux exemples de « politiques des opérations » à l'échelon fédéral et à l'échelon provincial. L'une de celles qu'il vaut la peine de mentionner, et que le gouvernement de l'Ontario a établies, est la Politique intérimaire d'application de la loi (PIAL).

À l'instar de la GRC, la Police provinciale de l'Ontario a convenu qu'il est approprié et souvent avantageux pour les gouvernements d'établir des « politiques des opérations » :

> Il est utile que le gouvernement élabore des politiques qui ont une incidence générale sur les opérations policières… En fait, les lois et les règlements qui régissent la conduite et les normes de la police (*Code criminel, Code de la route, Loi sur les services policiers, Normes provinciales relatives au caractère convenable et à l'efficacité des services policiers*, etc.) représentent les décisions de principe prises par les gouvernements qui ont une incidence directe sur les opérations. Les décisions de principe qui visent à prioriser les mesures d'application de la loi contre « les armes et les bandes », les activités illégales de motards ou le terrorisme représentent des choix qui ont une incidence directe sur les opérations policières. Il convient donc d'éviter les simplifications exagérées qui font abstraction du rôle légitime que joue le gouvernement dans les questions de nature opérationnelle. Les expressions « décisions opérationnelles spécifiques » et « opérations quotidiennes de la police » sont sans nul doute conçues — imparfaitement peut-être — pour reconnaître le rôle légitime que joue le gouvernement dans les « politiques des opérations », tout en évitant de s'ingérer dans les opérations précises ce qui donnerait lieu à des services de police partisans ou à une apparence de tels services[49].

Jusqu'ici, mon analyse a été axée sur la *façon* dont les politiques et les opérations se recoupent. Je crois qu'il est tout aussi important de souligner qu'il *faudrait* que les politiques et les opérations se recoupent très souvent. Les décisions de politiques avisées que prend le gouvernement sont très souvent éclairées par les politiques opérationnelles de la police. Les décisions opérationnelles de la police sont, par ricochet, éclairées comme il se doit par les décisions de politiques du gouvernement.

12.5.3 Échange de renseignements

Est-il bon que la police et le gouvernement échangent des renseignements au cours d'un incident? Est-il bon que le gouvernement demande à la police de lui fournir des renseignements sur la conduite d'une opération? Est-il possible de distinguer ces demandes des tentatives faites pour influencer la police au sujet de questions d'ordre opérationnel?

La Commission McDonald a conclu que le ministre compétent devrait toujours avoir le droit d'être informé de n'importe quelle affaire de nature opérationnelle, même celle qui concerne un cas particulier, si elle suscite une importante question de politique publique[50]. La Commission Arar a confirmé aussi que le ministre devrait être informé de la conduite de la GRC[51]. Le Rapport

Patten recommande lui aussi que, dans presque tous les cas, la Commission de police devrait être en mesure d'exiger un rapport du chef de la police, même en ce qui concerne les affaires opérationnelles[52].

Je suis d'accord que le gouvernement a le pouvoir légitime de recevoir de la police des renseignements sur les opérations policières en cours. Ce pouvoir est justifié par le principe de l'obligation redditionnelle ministérielle.

J'ai conclu aussi qu'il incombe très souvent au gouvernement de tenir la police au courant des décisions de politique pertinentes s'il peut raisonnablement prévoir que ces décisions auront une incidence sur les opérations policières ou sur la sécurité du public.

La nécessité d'un échange entier et franc de renseignements entre la police et le gouvernement est un processus tout à fait bilatéral. L'échange de renseignements favorise de meilleures politiques et *de meilleures décisions opérationnelles*. Je crois que ce serait donc une erreur d'interdire tout simplement les échanges de renseignements entre la police et le gouvernement. La Police provinciale de l'Ontario était d'accord avec cette opinion. Elle a déclaré à la Commission que « la capacité de la police de prendre des décisions opérationnelles avisées… exige que le gouvernement lui communique les décisions de politique pertinentes, et qu'il le fasse en temps opportun »[53] :

> L'expérience illustre ce point de nombreuses façons. Par exemple, si un gouvernement décide de négocier avec les occupants, ou après avoir mené de telles négociations, s'il décide d'y mettre fin, ces décisions ont souvent une incidence sur la sécurité publique, et obligeront généralement la Police provinciale de l'Ontario à considérer quelles ressources doivent être disponibles ou quelles mesures proactives doivent être prises pour amoindrir le risque de violence lorsque ces décisions gouvernementales seront connues. La décision que prend le gouvernement de mettre fin aux négociations peut exiger que des agents additionnels ou l'UPO soient au moins présents sur les lieux, ou amener les membres de l'ERA à discuter avec les occupants de leurs attentes mutuelles, ainsi que de la façon de régler les questions de sécurité publique[54].

La police devrait recevoir des renseignements, et en fournir. Il faut toutefois s'assurer que les renseignements échangés sont fiables et exacts. Il faut aussi veiller à ce que les échanges de renseignements ne se transforment pas en tentatives voilées pour diriger de façon inappropriée les opérations policières. C'est donc dire que n'importe quelle directive transmise à la police doit être donnée d'une manière claire et transparente, qui cadre avec l'obligation redditionnelle, tant

prescrite par la loi que politique, du ministre chargé de la Police provinciale de l'Ontario. En règle générale, toute directive donnée à la police devrait être mise par écrit. La police devrait également avoir accès à des mécanismes qui lui permettent de demander que toute tentative informelle de la part du gouvernement pour la diriger ou l'influencer lui soit adressée par les voies ministérielles appropriées et officialisées par écrit.

L'obligation redditionnelle ministérielle est particulièrement importante dans le contexte des manifestations et occupations autochtones. La complexité des intérêts et des enjeux en cause dans ces situations signifie souvent que la police doit donner des renseignements et en recevoir de nombreux secteurs différents du gouvernement. Quoi qu'il en soit, l'obligation redditionnelle ministérielle exige qu'en général, les échanges de renseignements soient filtrés par les voies ministérielles appropriées, et ce, d'une manière transparente et responsable.

Dans le contexte d'une crise, des renseignements et des directives sont souvent échangés dans le cadre de réunions d'urgence, d'appels téléphoniques ou d'autres communications rapides ou spontanées. Les réunions et les communications de ce genre suscitent facilement des préoccupations au sujet d'une ingérence gouvernementale inappropriée et non documentée dans des opérations policières. La « réunion à la salle à manger » du 6 septembre 1995 en est un exemple typique.

Il ne sera pas toujours facile de trouver le juste équilibre lors d'une crise. La meilleure façon de minimiser les risques d'une ingérence politique ou gouvernementale non appropriée, ou de perception d'une telle ingérence, est d'établir des mesures de protection institutionnelles et procédurales qui garantissent que les contacts ont généralement lieu dans le cadre des lignes de communication établies ainsi que dans le cadre des lignes hiérarchiques ministérielles. Il faut aussi que les détails relatifs à tout renseignement échangé entre la police et le gouvernement soient consignés aussi rapidement et précisément que possible.

12.5.4 Conseils et directives

Le gouvernement peut-il donner des « conseils » à la police au sujet d'une affaire opérationnelle sans lui donner de « directives »? En d'autres termes, un gouvernement peut-il donner son opinion à la police sur une affaire de nature opérationnelle sans franchir les limites d'une ingérence interdite?

La Commission McDonald a conclu que le ministre compétent pouvait non seulement demander des renseignements sur les opérations policières, mais aussi « donner des conseils au commissaire de la [GRC] et faire part à ce dernier de l'opinion du gouvernement sur l'affaire, mais il ne devrait pas être habilité à lui donner des *directives* »[55]. Cette distinction et cette recommandation sont

intégrées à juste titre dans au moins un des documents de principe du gouvernement provincial qui porte sur l'indépendance de la police :

> Même si, selon cette analyse, le ministre n'a pas le droit d'intervenir dans des cas particuliers où des agents de la Police provinciale de l'Ontario ont exercé leurs fonctions quasi judiciaires, le ministre peut être informé d'une affaire opérationnelle particulière, même dans un cas particulier, si cette affaire suscite une importante question de politique publique. Dans de tels cas, le ministre devrait pouvoir donner des conseils au commissaire et exprimer l'opinion du gouvernement sur l'affaire, mais il ne devrait pas avoir le pouvoir de lui donner des directives[56].

À mon avis, la distinction qu'il y a entre les conseils et les directives n'est ni avisée ni défendable. Je crois que toutes les tentatives faites pour influencer la police devraient être non ambiguës et transparentes.

Le document de base que le professeur Roach a établi pour la Commission décrit la façon dont de nombreux intervenants gouvernementaux, dans diverses controverses touchant les relations entre la police et le gouvernement, ont défendu leurs gestes en faisant valoir qu'ils cherchaient simplement à obtenir des renseignements de la police, ou alors à leur fournir simplement des conseils.

> À divers stades, les ministres compétents et les membres de leur équipe ont invoqué l'idée controversée qu'ils tentaient d'obtenir des renseignements de la police et de lui en transmettre, et non de diriger, voire d'influencer, leurs actions. Il y a un danger que cette distinction échappe au public et peut-être même à la police[57].

Je souscris à la distinction que l'on fait souvent entre le fait d'échanger des renseignements et les tentatives que fait le gouvernement pour influencer la police. Cependant, je ne souscris pas à la distinction qui est faite entre le fait de fournir des « conseils » et des « directives » à la police. La perspective que le gouvernement donne des « conseils » et non des « directives » crée presque inévitablement une apparence d'influence répréhensible. Elle crée aussi une zone exempte de toute obligation redditionnelle, une zone dans laquelle les gouvernements seraient à tout jamais capables de nier de façon plausible toute responsabilité à l'égard des interprétations raisonnables de leurs actes. À mon avis, tout ce qui dépasse l'échange de renseignements entre le ministre responsable et le commissaire devrait revêtir la forme d'une directive claire et écrite à l'intention du commissaire. Toute autre chose va à l'encontre des principes de la transparence et de l'obligation redditionnelle – deux valeurs qui occupent une place prépondérante

dans le présent rapport. Il est intéressant de noter que je suis conforté dans cette conclusion par des observations utiles qui ont été faites pour le compte de la Police provinciale de l'Ontario :

> Si le gouvernement ne devrait pas fournir de *directives* à la police dans un contexte opérationnel, il s'ensuit de façon générale qu'il ne devrait même pas donner des *conseils* non exécutoires dans ce contexte. En effet, les avantages que l'on peut associer à cet échange de vues céderont généralement le pas au danger que les conseils non exécutoires soient perçus comme une directive ou comme une tentative pour influencer indûment la police. Comme on le verra plus loin, si la communication a lieu, il est possible de régler les préoccupations en mettant par écrit la communication et, ainsi, rehausser la transparence et l'obligation de rendre compte[58].

12.6 Modernisation des relations entre la police et le gouvernement

Mon analyse des relations entre la police et le gouvernement m'a convaincu qu'il est nécessaire de mettre à jour le concept ou le principe de l'indépendance de la police à la lumière d'une vision plus contemporaine de la façon dont la police et les gouvernements peuvent et devraient travailler de concert dans une démocratie moderne. Dans le reste de ce chapitre, j'analyserai et recommanderai un certain nombre de réformes d'ordre conceptuel et institutionnel qui, je crois, aideront à moderniser notre droit et nos politiques en matière de relations entre la police et le gouvernement.

12.6.1 Nouveau regard sur l'« indépendance »

Toute tentative pour moderniser les relations entre la police et le gouvernement doit commencer par un réexamen de l'expression « indépendance de la police ».

Pour dire les choses simplement, l'expression « indépendance de la police » est trompeuse. Le mot « indépendance » laisse entendre que les limites entre l'« indépendance » de la police et l'« autorité » du gouvernement peuvent être énoncées et comprises clairement. Nous avons déjà vu que cela n'est pas toujours possible, ou souhaitable.

Le mot « indépendance » implique aussi une vaste zone de discrétion policière indépendante et absolue, qui va manifestement à l'encontre du fait que l'on peut demander à la police d'expliquer ses décisions et ses activités, même lorsqu'il est question de l'élément central d'application de la loi.

L'expression est également trompeuse et irréaliste parce que notre démocratie confère au ministre responsable le droit — l'obligation — de trancher des questions de politique, y compris les « politiques des opérations ». Le pouvoir légitime qu'a le ministre d'intervenir dans ces questions contredit toute prétention ou allusion d'« indépendance » véritable.

Enfin, il n'est ni réaliste ni utile de considérer que le gouvernement et la police agissent forcément dans des sphères distinctes qui sont clairement définies. Il y a plutôt de nombreux secteurs qui se chevauchent, dans lesquels la police et le gouvernement peuvent tous deux avoir des intérêts légitimes.

12.6.1.2 Responsabilité opérationnelle de la police

La *Patten Commission on Policing in Northern Ireland* a conclu qu'il faudrait abandonner l'expression « indépendance de la police » en faveur de l'expression « responsabilité opérationnelle de la police », de façon à faire ressortir l'obligation redditionnelle de la police à l'égard de l'exercice de ses pouvoirs :

> Une longue analyse nous a amenés à considérer que l'expression « indépendance opérationnelle » constitue en soi une bonne part du problème. Dans une société démocratique, tous les agents de l'État doivent être entièrement redevables envers les institutions de cette société de l'exécution correcte de leurs fonctions, et un chef de police ne peut pas faire exception. Aucun agent de l'État, et cela inclut les chefs de police, ne peut être « indépendant ». En fait, vu les pouvoirs extraordinaires dont dispose la police, il est essentiel que l'exercice de ces pouvoirs soit soumis à l'examen le plus strict et le plus efficace possible. Les arguments en faveur de l'« indépendance opérationnelle » — à savoir que cette dernière minimise le risque d'influence politique et impose à juste titre au chef de la police le fardeau de prendre des décisions sur des questions au sujet desquelles lui seul possède les faits et la compétence nécessaires — sont des arguments puissants, mais ce n'est pas l'« indépendance » qu'ils étayent mais la « responsabilité ». Nous préférons, de loin, l'expression « responsabilité opérationnelle » à l'expression « indépendance opérationnelle »[59].

Je suis d'accord que l'expression « responsabilité opérationnelle de la police » est en général une meilleure façon de conceptualiser et de décrire notre vision contemporaine de ce que l'on appelle souvent l'« indépendance de la police ». L'expression « indépendance de la police », dans la mesure où elle est descriptive et réaliste, ne devrait pas s'appliquer au-delà de l'élément central des décisions

que prend la police en exerçant ses pouvoirs d'application de la loi dans des cas particuliers. À mon avis, toute conception plus large de l'« indépendance de la police » est dépassée, et potentiellement trompeuse. Je crois que le concept de la « responsabilité opérationnelle de la police » fait mieux ressortir les valeurs de base que j'ai mentionnées dans le présent rapport.

12.6.1.3 Responsabilité ministérielle en matière de politiques

Bien que je sois d'accord avec le Rapport Patten que la « responsabilité opérationnelle de la police » est un terme meilleur qu'« indépendance de la police », je ne crois pas que ce rapport est allé assez loin. À mon avis, le concept de la « responsabilité opérationnelle de la police » doit être apparié et pondéré avec le concept complémentaire et contemporain de la « responsabilité ministérielle en matière de politiques ». Ce concept reconnaît et souligne que la démocratie canadienne dépend du fait que le ministre compétent assume la responsabilité ultime des politiques qu'applique la police[60].

Il est important d'établir de manière explicite les « responsabilités » du ministre responsable parce que cela indique clairement que ce dernier et son gouvernement se trouvent dans l'obligation durable et positive d'élaborer et (ou) d'examiner des politiques en matière de services policiers, ainsi que d'expliquer et de défendre ces politiques devant l'Assemblée législative. Ce faisant, le concept de la « responsabilité ministérielle en matière de politiques » confronte et (il est à souhaiter) dissuade l'abdication ou l'escamotage, par des ministres ou par le gouvernement, des activités de supervision appropriées ainsi que des responsabilités en matière de politiques.

Le fait que le gouvernement et le ministre se soustraient à leurs responsabilités est un risque sérieux dans les relations entre la police et le gouvernement. Je suis tout à fait d'accord avec feu le professeur John Edwards que « toute retenue indue de la part du ministre responsable pour ce qui est de solliciter des renseignements sur les méthodes et les procédures de la police peut-être autant une faute qu'une ingérence indue dans le travail »[61].

S'il survient un désaccord entre les politiques que propose la police et celles du gouvernement élu, le ministre responsable est en mesure d'ordonner à la police de poursuivre ses politiques. Il doit, bien sûr, fournir ces politiques de manière transparente de façon à ce que lui-même et son gouvernement puissent être tenus responsables de ces décisions.

En résumé, je crois que les expressions « responsabilité opérationnelle de la police » et « responsabilité ministérielle en matière de politiques » sont celles qui représentent le mieux les sphères chevauchantes et complexes de pouvoirs et de responsabilités qui caractérisent le monde moderne des relations entre la

police et le gouvernement. Ces expressions font également ressortir qu'il incombe autant à la police qu'au ministre d'expliquer et de justifier leurs actes au public.

Une autre vertu de cette nouvelle conceptualisation de l'indépendance de la police est que le concept de la responsabilité complémentaire du ministre et de la police figure déjà dans des lois existantes qui régissent la police et le gouvernement. La police exerce diverses fonctions d'application de la loi et de maintien de la paix en vertu de la *Loi sur les services policiers* et du *Code criminel*. Les commissions de police locales ont également une longue liste de « responsabilités » à assumer aux termes du paragraphe 31(1) de la *Loi sur les services policiers*. Enfin, le ministre a diverses responsabilités à assumer sur le plan de l'élaboration des politiques et est assujetti à des normes provinciales qui figurent implicitement dans la longue liste d'obligations que comporte l'article 3 de la *Loi sur les services policiers*. La reconnaissance de ces responsabilités complémentaires est donc non seulement explicite dans les lois existantes, mais aussi plus conforme aux traditions exemplaires de services publics qui devraient guider à la fois la police et le gouvernement.

12.6.2 Quatre modèles de relations entre la police et le gouvernement

Le document de base que le professeur Roach a établi pour la Commission décrit quatre modèles possibles de relations entre la police et le gouvernement[62]. Chacun de ces modèles représente une étape dans un éventail de mécanismes juridiques et institutionnels de rechange.

Les modèles de ce type offrent un moyen commode de mettre en lumière des options de politiques différentes, ainsi que les choix de valeur et les hypothèses qui sont implicites dans le choix de ces politiques. J'analyse les modèles du professeur Roach afin de déterminer quel est celui qui correspond le mieux aux principes et aux priorités que j'ai relevés. Ce modèle deviendra ensuite le fondement théorique ou de principe des recommandations détaillées figurant à la fin du présent chapitre.

Le premier modèle du professeur Roach est celui de l'« indépendance complète de la police ». Il repose sur une interprétation large de la doctrine *Blackburn* et sur la vaste conception de l'indépendance de la police qu'a exposée l'ancien premier ministre Trudeau. Ce modèle pose essentiellement en principe que la police devrait être exempte de directives gouvernementales sur *toutes* les affaires opérationnelles. Il trouve un certain appui au paragraphe 31(4) de la *Loi sur les services policiers*, qui dispose que la commission de police municipale ne peut donner des directives au chef de police « au sujet de décisions opérationnelles particulières ni des opérations quotidiennes du corps de police ».

De nombreuses parties à la Commission ont présenté des mémoires et des

recommandations qui étayent concrètement ce modèle, et s'appuient vraisemblablement sur la croyance que ce dernier crée un bouclier imperméable contre la perception ou le fait d'une influence politique ou partisane. L'appui à l'égard de ce modèle est aussi fondé probablement sur la croyance que les risques et les conséquences d'un comportement répréhensible de la police sont nettement inférieurs aux risques et aux conséquences d'une ingérence politique répréhensible.

Malheureusement, si on l'amène jusqu'à son extrême logique, ce modèle pourrait faire de la police un organe qui ne rendrait compte qu'à lui-même et minerait sérieusement la responsabilité ministérielle. Il pourrait aussi inciter à renoncer aux responsabilités politiques à l'égard des politiques régissant les services de police. L'indépendance complète de la police présente aussi le risque de réduire à néant les principes de transparence et d'obligation redditionnelle si l'obligation redditionnelle de la police devient à toutes fins pratiques volontaire. L'Association canadienne des libertés civiles (ACLC) a soulevé une autre objection importante à l'égard de ce modèle dans le mémoire qu'elle a présenté à la Commission :

> Pourquoi faudrait-il présumer que le gouvernement a le monopole de la motivation politique? Il n'y a tout simplement aucune raison de croire que les autorités policières sont dénuées de ce genre de prédisposition. Et qu'en est-il des autres préjugés qui sont susceptibles de façonner le comportement de la police? Il a été allégué, par exemple, que certaines opérations policières ont été influencées par le racisme ou l'homophobie au sein du corps policier. Entre la police et le gouvernement élu, pourquoi faudrait-il que ce soit la police qui ait le droit de commettre la dernière erreur[63]?

Le deuxième modèle du professeur Roach est celui de l'« indépendance de base de la police ». Ce modèle est fondé sur une interprétation plus étroite de l'indépendance de la police, définie par le professeur Roach comme une « indépendance de base » ou « quasi judiciaire ». Le modèle est fondé sur l'arrêt *Campbell et Shirose*. Il définit l'indépendance de la police comme une indépendance par rapport aux directives gouvernementales concernant l'exercice des décisions prises en matière d'application de la loi.

L'« indépendance de base de la police » a un pedigree impressionnant. Il concorde avec les approches qu'ont suivies la Commission McDonald, la Commission Marshall, la Commission relative à l'APEC et la Commission Arar.

Ce modèle établit un équilibre plus attrayant entre les principes que j'ai adoptés, car il protège le pouvoir discrétionnaire qu'a la police de faire respecter la primauté du droit tout en permettant que le ministre donne des directives sur un large

éventail d'autres questions, notamment celles qui ont une incidence sur la politique des opérations. C'est donc dire que ce modèle est, potentiellement, en harmonie avec les concepts des zones chevauchantes de la responsabilité opérationnelle de la police et de la responsabilité gouvernementale en matière de politiques. De ce fait, le modèle de l'« indépendance de base de la police » semble compatible avec les principes de la démocratie constitutionnelle et de l'obligation redditionnelle.

Un troisième modèle de relations entre la police et le gouvernement est celui des « services policiers gouvernementaux ». Ce modèle définit de façon stricte l'indépendance de la police par rapport au gouvernement. Il accepte aussi que des organismes centraux du gouvernement joueront un rôle fort important dans la direction de la police.

Bien que le modèle des « services policiers gouvernementaux » reflète sans aucun doute les pressions et les tendances en faveur d'une autorité centralisée au sein des gouvernements fédéral et provincial, il est incompatible avec les principes du gouvernement démocratique et le libellé explicite de la *Loi sur la GRC* et de la *Loi sur les services policiers*. Le modèle des « services policiers gouvernementaux » présente aussi le risque bien réel de créer des situations dans lesquelles des éléments différents du gouvernement pourraient interagir avec la police, et peut-être même la diriger, sans assumer aucune responsabilité.

Le dernier modèle de relations entre la police et le gouvernement du professeur Roach est celui des « services policiers démocratiques ». Le point de départ de ce modèle est une reconnaissance de l'indépendance de base ou quasi judiciaire de la police par rapport à des directives du gouvernement sur les décisions relatives à l'application de la loi. Ce modèle reconnaît cependant qu'il faudrait informer le ministre compétent de tous les aspects des opérations policières afin de favoriser les formes explicatives et coopératives d'obligation redditionnelle et de garantir le pouvoir qu'a le ministre d'intervenir dans des questions de politique. Le professeur Roach explique que le modèle démocratique des services de police prend au sérieux les contestations relatives à la responsabilité du ministre et tente de l'affermir en mettant un accent nouveau sur des directives ministérielles transparentes. Ce modèle est compatible avec le cadre général de la *Loi sur les services policiers*, ainsi qu'avec le consensus général qui se dégage des enquêtes canadiennes qui ont porté sur les relations entre la police et le gouvernement.

Le concept des « services de police démocratiques » est à distinguer de celui de l'« indépendance de base de la police » parce que le premier des deux vise explicitement à promouvoir la transparence et la participation du public aux politiques concernant les services de police. Ce modèle va plus loin que celui de l'« indépendance de base de la police », en ce sens qu'il vise à revitaliser la responsabilité du ministre et contrer les tendances à une centralisation

accrue du gouvernement. De ce fait, il est compatible avec la responsabilité que confère au ministre la *Loi sur les services de police*, avec les principes d'un gouvernement démocratique, avec l'obligation redditionnelle ministérielle, de même qu'avec la transparence. Pour ces raisons, je crois que le modèle des « services de police démocratiques » est le cadre conceptuel qui convient le mieux aux relations entre la police et le gouvernement en Ontario.

12.6.3 Principes dans la pratique : services de police démocratiques

Le modèle des services de police démocratiques met en équilibre de manière plus efficace les principes et les objectifs qui sont relevés dans le présent rapport. Il crée aussi un cadre souple, transparent et responsable au sein duquel la police et le gouvernement peuvent exercer leurs responsabilités respectives, même pendant une crise qui se déroule rapidement. En fait, la souplesse, la transparence et l'obligation redditionnelle sont les caractéristiques de base de ce modèle.

Ce modèle de services de police est en soi démocratique, parce qu'il reconnaît qu'il est à la fois impossible et peu souhaitable de disposer de politiques statiques sur les services de police. Des ministres et des gouvernements différents adopteront inévitablement des politiques différentes pour les services de police. Le modèle des services de police démocratiques encourage explicitement à recourir à des directives ministérielles pour assurer la transparence de ces changements et l'obligation d'en rendre compte.

Les services de police démocratiques reconnaissent aussi qu'il sera impossible d'arriver dans toutes situations à un consensus au sujet de la ligne de démarcation entre les responsabilités de la police et celles du gouvernement. La souplesse inhérente aux directives ministérielles signifie que ces dernières pourraient être adaptées à des situations précises.

La dernière qualité du modèle des services de police démocratiques est qu'il reconnaît et favorise la participation démocratique en encourageant à discuter, à évaluer et à établir les politiques concernant les services de police d'une manière transparente et responsable.

Il va sans dire que les instruments de politique qui sont utilisés pour favoriser des services de police démocratiques n'ont pas besoin d'être limités à des directives du ministre. Il peut y avoir d'autres initiatives institutionnelles, de principe ou procédurales qui favorisent les services de police démocratiques.

12.7 Promotion des services de police démocratiques

Ce ne sont pas les mécanismes de reddition de comptes qui manquent pour les activités de la police et du gouvernement. En plus d'être soumis à la supervision

du ministre et des commissions de police, la Police provinciale de l'Ontario et d'autres corps policiers en Ontario sont assujettis à un large éventail de mécanismes internes et externes de reddition de comptes, y compris les questions à l'Assemblée législative, les examens de comités législatifs, les plaintes du public, les poursuites civiles et les poursuites criminelles, les demandes d'accès à l'information, les enquêtes de l'Unité des enquêtes spéciales (UES), les médias et les enquêtes des coroners.

Cependant, l'une des dures réalités d'Ipperwash est que chacun de ces mécanismes a été utilisé, à un certain point, pour tenir des individus et des institutions publiquement responsables. Pourtant, il a quand même fallu tenir une enquête publique pour mettre au jour certaines des décisions clés qui allaient finalement aider le public à bien comprendre les faits et les enjeux. Cela est manifestement insatisfaisant, selon n'importe quelle norme d'obligation redditionnelle en démocratie.

L'obligation redditionnelle publique et des services de police démocratiques ne peuvent pas dépendre de ce genre d'effort soutenu, coûteux et fort long pour aller au fond des problèmes ou des controverses qui touchent les relations entre la police et le gouvernement.

Plusieurs parties à la Commission ont recommandé que l'on procède à des réformes intéressantes et potentiellement utiles pour améliorer les relations entre la police et le gouvernement. Par exemple, l'Aboriginal Legal Services of Toronto (ALST) a recommandé que la province établisse une commission de police pour la Police provinciale de l'Ontario. J'analyse cette proposition plus loin dans le présent chapitre.

L'ALST a également recommandé que la province proclame un « protocole d'ingérence politique » qui établirait une procédure obligatoire à invoquer en cas d'allégations d'ingérence politique en rapport avec la police. Le protocole d'ingérence politique et les recommandations semblables visent à créer de nouveaux processus ou mécanismes institutionnels pour examiner en détail le comportement de la police ou du gouvernement à la suite d'une sorte quelconque d'allégation ou de preuve d'ingérence de la part du gouvernement.

J'ai des réserves au sujet de ce protocole et des propositions connexes. Il existe déjà de nombreux mécanismes redditionnels pour la Police provinciale de l'Ontario et d'autres corps de police, y compris les enquêtes de l'UES, les enquêtes de coroners, les demandes d'accès à l'information, les poursuites civiles, les poursuites criminelles et les enquêtes publiques, qui offrent la possibilité d'examiner en détail les relations entre la police et le gouvernement *après* une crise ou une controverse quelconque.

Il n'y a pas de raison de croire que des mécanismes d'obligation redditionnelle « post-incident » nouveaux ou additionnels seront plus efficaces pour

promouvoir de meilleures relations entre la police et le gouvernement que l'un quelconque des outils déjà disponibles. Je crois que l'objectif qui importe le plus devrait être de promouvoir de meilleures relations entre la police et le gouvernement *avant* qu'un incident survienne. Tout aussi important, je crois que les relations entre la police et le gouvernement soulèvent d'importantes questions de politique publique, qu'il existe ou non une controverse publique.

Il ne faudrait pas confondre les réserves que j'exprime avec une acceptation du *statu quo.* Des réformes s'imposent. Je suis convaincu que la *Loi sur les services policiers* devrait être modifiée et qu'il faudrait changer les politiques pour créer un cadre plus clair et plus moderne pour régir les relations entre la police et le gouvernement en Ontario. Dans ce nouveau cadre, l'accent devrait être mis sur le fait de clarifier les rôles et les responsabilités tout en assurant le respect des principes de transparence et d'obligation redditionnelle dans les décisions que prennent la Police provinciale de l'Ontario et le gouvernement provincial. Un autre avantage important de ces réformes est qu'elles sont susceptibles de favoriser la prise de meilleures décisions et de réduire au départ le risque que les relations entre la police et le gouvernement suscitent la controverse. J'analyse dans les sections qui suivent les éléments de ce nouveau cadre.

12.7.1 Précision des responsabilités de la police et du ministre

Dans ce chapitre, mon analyse a été axée en grande partie sur le fait de concilier la relation appropriée entre l'indépendance de la police et les rôles et les responsabilités, qui se chevauchent et qui sont potentiellement source de confusion, de la police et du gouvernement.

J'ai déjà expliqué pourquoi je crois que les pouvoirs existants que confère le paragraphe 17(2) de la *Loi sur les services policiers*, lequel confie au commissaire un contrôle général sur la Police provinciale de l'Ontario « sous réserve des directives du solliciteur général », vont à l'encontre du consensus général au sujet de l'élément central d'application de la loi de l'indépendance de la police.

Comme première mesure, je recommande donc que l'on modifie l'article 17 pour qu'il prévoie que le pouvoir du solliciteur général de donner des directives à la Police provinciale de l'Ontario n'inclut pas de directives concernant des décisions précises en matière d'application de la loi qui sont prises dans des cas individuels, et ce, malgré le pouvoir qu'a le ministre de donner des directives en vertu de l'aliéna 3j) de la Loi. Cette disposition, d'une part, intégrerait les principes énoncés dans l'arrêt *Campbell et Shirose* et, d'autre part, créerait plus de certitude au sujet du sens fondamental de l'indépendance de la police.

Cependant, cette disposition ne réglerait pas en soi les questions fondamentales

concernant l'indépendance de la police et les relations entre la police et le gouvernement. Je crois qu'il faudrait modifier davantage la *Loi sur les services policiers* pour préciser que le commissaire de la Police provinciale de l'Ontario assume une responsabilité opérationnelle à l'égard du contrôle de la Police provinciale de l'Ontario, sous réserve de directives de politique écrites du ministre.

Cette seconde disposition intégrerait la distinction entre la « responsabilité opérationnelle de la police » et la « responsabilité ministérielle en matière de politiques » dont j'ai traité plus tôt dans le présent chapitre. L'expression « responsabilité opérationnelle » établirait fermement — voire soulignerait — que la police peut être tenue responsable après coup de la manière dont elle s'est acquittée de ses responsabilités opérationnelles. Cette modification établirait plus fermement aussi le pouvoir qu'a le ministre compétent d'assumer la responsabilité des directives de politiques, y compris celles qui ont trait à la politique des opérations.

Ces modifications, considérées conjointement, contribueraient dans une large mesure à établir un fondement législatif approprié pour les relations entre la police et le gouvernement en Ontario.

12.7.2 Promotion de l'obligation redditionnelle du ministre

Un second élément de réforme législative important dans les relations entre la police et le gouvernement est la nécessité de promouvoir l'obligation redditionnelle du ministre chargé des décisions qui se rapportent aux services policiers. Cette réforme traiterait des préoccupations soulevées à Ipperwash et ailleurs au sujet de la diffusion du processus décisionnel et de l'obligation redditionnelle concernant les décisions importantes qui sont prises en matière de services de police. Je recommande donc que l'on modifie la *Loi sur les services policiers* de façon à interdire à toute personne autre que le solliciteur général ou son délégué de donner des directives à la Police provinciale de l'Ontario. Cette disposition dénoterait clairement qu'un autre ministre, un député ou un membre du personnel politique ne devrait jamais tenter de donner des directives à la Police provinciale de l'Ontario, à moins que cette personne n'ait été désignée pour le faire. À première vue, cette réforme favoriserait l'obligation redditionnelle personnelle et amoindrirait les interventions externes et non justifiables, tout en reconnaissant que le ministre transmet souvent des directives par l'entremise de ses fonctionnaires.

Pour plus de certitude, il faudrait aussi que la Loi précise que les directives du ministre doivent être transmises au commissaire ou à son délégué. Le paragraphe 31(3) de la Loi représente un solide précédent en faveur de cette approche. Cette disposition interdit aux membres des commissions de police locales de

donner des ordres et des directives à n'importe quel membre du corps de police, et elle exige que les ordres et les directives soient directement transmis au chef de police. Cette modification ferait ressortir que les directives devraient toujours être transmises par la chaîne de commandement de la Police provinciale de l'Ontario, et jamais directement au commandant du lieu de l'incident ou à n'importe quel agent de police. Elle garantirait aussi que toutes les directives du ministre sont adressées aux agents de police ayant le grade, la formation et l'expérience nécessaires pour en être saisis.

Je reconnais que les comités interministériels et intergouvernementaux jouent souvent un rôle important et nécessaire au moment de déterminer la réponse du gouvernement à d'importants événements publics ainsi qu'aux occupations et manifestations autochtones. Il est néanmoins important dans notre démocratie que les directives du gouvernement soient transmises par l'intermédiaire du ministre responsable. Cela est nécessaire pour assurer la transparence et l'obligation redditionnelle requises, ainsi que pour parer au danger que la police se retrouve dans la position impossible d'avoir à faire face à des directives conflictuelles. L'obligation selon laquelle les directives doivent être établies par le solliciteur général ou son délégué garantit aussi que le contenu de la directive sera évalué par rapport à l'obligation qu'impose la loi au solliciteur général de s'abstenir de prendre des décisions directes en matière d'application de la loi dans des cas individuels, et d'une manière qui est sensible à l'histoire des relations entre la police et le gouvernement et qui se situe dans les limites appropriées de la *Loi sur les services policiers*.

12.7.3 Revitalisation des directives ministérielles

Les modifications que je recommande ne résoudraient pas les problèmes définitionnels ou pratiques que pose l'étendue précise des pouvoirs respectifs de la police et du gouvernement. Comme nous l'avons vu plus tôt, il existe un certain nombre de questions complexes au sujet de la relation entre les politiques et les opérations, la politique des opérations, les échanges de renseignements entre la police et le gouvernement, et la distinction floue entre les « directives » et les « conseils » du gouvernement.

À mon avis, ces questions ne se prêtent pas à une définition ou une codification législative. Le modèle des services de police démocratiques que je prône reconnaît que l'étendue de la teneur précise des responsabilités opérationnelles de la police et de la responsabilité du gouvernement en matière de politiques évolueront à la longue. Je suis convaincu que la meilleure façon d'aborder les difficultés que présente le fait de distinguer les politiques des opérations n'est pas de tenter d'établir une définition statique ou légaliste, mais plutôt de créer un

processus de solution des problèmes de définition des politiques et des opérations qui favorisera la transparence et l'obligation redditionnelle et qui sera compatible avec la responsabilité ministérielle.

Il se peut fort bien que le ministre responsable soit d'accord dans la plupart des cas avec la façon dont la police s'acquitte de ses responsabilités opérationnelles. Néanmoins, il est important, comme l'a reconnu la Commission McDonald, que le ministre responsable ait le loisir d'intervenir. J'ajouterais, cependant, qu'il est absolument crucial que cette intervention revête la forme d'une directive écrite du ministre qui, peut-être avec les restrictions nécessaires pour protéger les enquêtes en cours et les renseignements confidentiels, sera rendue publique.

Les directives ministérielles sont une solution attrayante pour un certain nombre de raisons.

Les directives ministérielles sont un moyen à la fois souple et transparent et responsable de fournir des directives gouvernementales à la police. Il n'y a pas de limite légale à leur application possible : elles peuvent être de nature prospective, générale ou précise.

Les directives ministérielles sont également des documents publics. De ce fait, elles ne sont pas soumises aux arguments concernant la confidentialité des travaux du Cabinet, un litige ou des privilèges de confidentialité, comme ceux qui sont survenus lors de la controverse entourant Ipperwash. Les directives ministérielles favorisent l'obligation de rendre des comptes au sujet des décisions prises parce qu'elles doivent être promulguées et retirées en public. Il y a aussi des chances que les directives ministérielles soient des énoncés durables d'une politique gouvernementale. Le fait qu'elles soient mises par écrit et publiques favorise l'établissement de politiques fondées sur des pratiques exemplaires, plutôt que sur des programmes ponctuels ou conçus en fonction d'une crise particulière.

Enfin, les directives ministérielles ne sont une solution ni nouvelle ni coûteuse. L'aliéna 3j) de la *Loi sur les services policiers* confère déjà au ministre le pouvoir explicite de donner des directives aux corps de police de la province tout entière. Le processus d'établissement de directives ne requiert aucune réforme institutionnelle nouvelle ou coûteuse.

Il va sans dire que n'importe quel mécanisme de revitalisation des directives ministérielles doit s'accompagner d'un mécanisme public et transparent pour les émettre, les diffuser et les retirer. N'importe quelle directive doit aussi indiquer clairement qui l'a émise et à qui elle s'applique, et montrer qu'elle représente la politique du gouvernement. Une directive ministérielle émise de cette façon serait une nette amélioration par rapport à la façon dont les directives de politiques ont été communiquées à l'occasion d'Ipperwash.

Il existe quelques exemples internationaux et canadiens prometteurs de directives ministérielles que l'on utilise comme instruments pour promouvoir à la fois un mécanisme gouvernemental transparent d'élaboration de politiques et la responsabilité ministérielle.

L'étude complète du professeur Stenning sur de récentes expériences internationales en matière de relations entre la police et le gouvernement décrit la tendance internationale grandissante à recourir à des directives pour promouvoir la transparence des relations entre la police et le gouvernement[64]. Le professeur Stenning a signalé, par exemple, que la récente *Police Reform Act*, au Royaume-Uni, envisage que les autorités policières locales dressent des plans d'action à faire approuver par le Home Secretary. Cette loi habilite aussi le Home Secretary à établir « des codes de pratique concernant l'exécution de leurs fonctions ». Un tel code a été établi au sujet de l'utilisation des armes à feu.

Le professeur Stenning a également fait état d'importants faits nouveaux dans plusieurs territoires australiens, y compris la *Police Act* de 1998, en Australie du Sud. Cette loi indique que « sous réserve de la présente loi et de toute directive écrite du ministre, le commissaire est chargé de la direction et de l'administration de la police de l'Australie du Sud ». La loi dispose aussi que toute directive ministérielle destinée au commissaire doit être publiée dans la *Gazette* dans les huit jours suivant son émission, et déposée devant chaque chambre du Parlement dans un délai de moins de six jours de séance. René Marin a souscrit à cette loi dans une analyse publiée. À son avis, la méthode des directives peut offrir « la transparence nécessaire pour éviter les conflits possibles » et les allégations injustifiées d'ingérence dans « la relation très sensible entre le ministre chargé de la police et les autorités policières »[65].

Dans la même veine, la *Police Services Administration Act* du Queensland prescrit que le ministre peut donner des directives au commissaire au sujet « des politiques et des priorités à poursuivre dans l'exercice des fonctions du corps de police », sous réserve de la disposition que toutes les directives écrites soient conservées et fournies annuellement à la Crime and Misconduct Commission et ensuite transmises au Parliamentary Committee on Crime and Misconduct.

Enfin, le paragraphe 37(2) de la *Federal Police Act* de l'Australie dispose que « le ministre peut, après avoir obtenu et examiné les conseils du commissaire et du secrétaire, fournir des directives écrites au commissaire au sujet de la politique générale à suivre en rapport avec les fonctions de la police fédérale australienne ». Le professeur Stenning a conclu qu'en Australie, la tendance récente est :

> aux tentatives visant à définir et à clarifier les relations de gouvernance entre les commissaires de la police et les ministres par voie

> législative plutôt que par simple reconnaissance d'une convention constitutionnelle… Un aspect critique de ces dispositions est l'obligation que les directives ministérielles données soient mises par écrit et publiées, ou déposées auprès de l'Assemblée législative pour examen et débat[66].

Le professeur Edwards a conclu de la même façon que, en général, la loi fédérale australienne qui établissait le poste de directeur des poursuites publiques, qui est assujetti aux directives écrites et publiées du procureur général, était un moyen optimal de « conférer à n'importe quel titulaire de cette charge le degré maximal d'indépendance lorsqu'il prend des décisions en matière de poursuite », mais aussi de maintenir parallèlement « le principe de l'obligation redditionnelle ministérielle »[67].

À mon avis, ces réformes internationales devraient être considérées comme des pratiques exemplaires.

Il existe aussi plusieurs exemples canadiens de directives écrites qui ont pour but d'éclaircir et de publiciser les politiques gouvernementales :

> Donnant suite à l'avis du professeur Edwards, la Commission Marshall a recommandé que le procureur général de la Nouvelle-Écosse obtienne le pouvoir d'émettre des lignes directrices écrites et des directives précises au directeur des poursuites publiques (DPP) de la province. La Commission a recommandé en outre que ces lignes directrices et directives soient mises par écrit et publiées dans la *Gazette*. Elle a conclu que ce système représentait « la juste combinaison d'indépendance [ordinaire en matière de poursuites] et d'obligation [ministérielle] de rendre compte »[68].

La loi de la Nouvelle-Écosse envisage aussi la tenue de consultations et de discussions entre le procureur général et le DPP à propos de cas individuels, qui ne doivent pas être mises par écrit et publiées. Cela a suscité la crainte dans certains milieux qu'il y ait une ingérence politique informelle dans les poursuites[69]. Ces préoccupations doivent être reconnues; cependant, à mon avis, elles soulignent le fait que le succès de n'importe quelle nouvelle structure institutionnelle dépendra en grande partie de l'intégrité des personnes qui agissent au sein de cette structure. Je suis convaincu que le modèle des directives offre un solide cadre institutionnel pour les relations entre la police et le gouvernement, un cadre qui favorisera les objectifs de transparence, d'obligation de rendre compte et de responsabilité ministérielle.

Les éléments clés du modèle de DPP de la Nouvelle-Écosse ont récemment été adoptés dans une nouvelle loi fédérale, intitulée *Loi sur le directeur des poursuites pénales*, et cela inclut l'obligation de publier dans la *Gazette* toute directive précise ou générale transmise par le procureur général au DPP[70].

La Commission Arar a récemment examiné le rôle important que jouent les directives ministérielles sur le plan des activités de la GRC qui se rapportent à la sécurité nationale. Le juge O'Connor a recommandé que « le ministre responsable de la GRC devrait continuer de donner des directives ministérielles à la GRC sur l'orientation à donner aux enquêtes relatives à la sécurité nationale, vu les implications possibles de ces enquêtes »[71] :

> L'utilisation à bon escient de ces directives n'entrave pas l'indépendance de la GRC en tant qu'organisme d'application de la loi, puisque leur but se limite à donner une orientation générale à l'égard des activités globales de la GRC. Il n'y a aucune tentative d'empiéter sur la prise de décisions en matière d'application de la loi dans des affaires individuelles, qui appartiennent légitimement au domaine de l'indépendance policière[72].

La Politique intérimaire d'application de la loi que le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario a rendue publique peut être considérée comme une forme de directive ministérielle. Sous réserve de certaines exceptions énumérées, cette politique nécessite l'approbation du sous-ministre adjoint avant que l'on puisse prendre les mesures d'application de la loi prévues, y compris des mandats de perquisition, en rapport avec l'exercice de droits d'exploitation autochtones. Elle prévoit aussi l'obligation de consulter les chefs autochtones avant que l'on décide de donner suite à des accusations. Cette directive fournit l'orientation et les procédures nécessaires pour régir l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière d'application de la loi. Elle aide à fournir une structure transparente qui garantit que le pouvoir discrétionnaire d'application de la loi est exercé d'une manière qui tient compte des droits ancestraux et issus de traités.

L'obligation législative de mettre par écrit et de rendre publiques les lignes directrices générales et les directives précises devrait aider à garantir que le ministre compétent est tenu responsable de toute ingérence politique dans les services policiers. Elle devrait également aider à garantir que toute intervention gouvernementale passe par le ministre responsable. Cela, par ricochet, devrait dissuader les organismes centraux ou le personnel politique de contourner le cadre législatif et traditionnel de l'obligation redditionnelle ministérielle concernant les services policiers.

Il est parfaitement acceptable, et en fait souvent souhaitable, de procéder à des consultations au sein de l'ensemble du gouvernement. Les directives ministérielles ont toutefois pour avantage de garantir que les politiques gouvernementales sont convenablement filtrées et transmises par le ministre compétent. Cela devrait aider à garantir que les directives données à la police respectent l'élément central de l'indépendance policière et l'expertise de la police en matière d'opérations et d'application de la loi.

Il est toujours possible que des hauts fonctionnaires soient tentés de fournir des conseils ou des instructions qu'ils ne sont pas disposés à mettre par écrit ou à rendre publics. Un moyen possible de parer à ce danger serait de permettre au commissaire de la Police provinciale de l'Ontario de demander que les instructions du ministre soient mises par écrit et transmises de la même façon que les directives ministérielles officielles. Cela donnerait au commissaire presque pour seule option de démissionner s'il était confronté à ce qu'il considérerait comme des instructions répréhensibles ou malavisées de la part du ministre responsable. Le commissaire pourrait également utiliser ce pouvoir pour résister aux tentatives de fonctionnaires autres que le ministre responsable de donner des ordres à la police. Le pouvoir qu'aurait le commissaire d'exiger que les instructions soient mises par écrit inciterait sans aucun doute à y penser à deux fois au sein du gouvernement au sujet du bien-fondé et du contenu des instructions destinées à la police, ainsi que du mécanisme de transmission de ces dernières.

Enfin, les directives ministérielles devraient être, selon moi, plus officielles que les conseils de principe qui sont énoncés dans l'actuel guide des politiques en matière de services de police. Elles devraient être considérées comme des énoncés officiels des politiques gouvernementales. Suivant leur sujet, elles pourraient aussi être promulguées à l'occasion sous forme de dispositions réglementaires prises en vertu de la *Loi sur les services policiers*.

Les lecteurs noteront que l'actuelle *Loi sur les services policiers* confère déjà au ministre le pouvoir de donner des directives. Le problème que pose toutefois la Loi actuelle est que le système d'émission, de diffusion et de retrait des directives ministérielles n'est pas transparent, systématique ou obligatoire. Par contraste, les pratiques que l'on a adoptées en Nouvelle-Écosse et en Australie, et dont nous avons parlé plus tôt, satisfont à ces objectifs. Je recommande donc que l'on établisse un processus équivalent pour l'Ontario. Ce processus devrait être énoncé dans un règlement pris en vertu de la *Loi sur les services policiers*.

Ces réformes des directives législatives et ministérielles procureront à la Police provinciale de l'Ontario une protection importante contre les risques d'une ingérence gouvernementale.

12.7.4 Structures et processus institutionnels au sein de la Police provinciale de l'Ontario

Dans le mémoire qu'elle a présenté dans le cadre de la partie 2, la Police provinciale de l'Ontario a recommandé plusieurs mesures additionnelles qu'elle pourrait prendre pour mieux isoler les décideurs opérationnels, les commandants du lieu de l'incident et les agents en première ligne d'instructions ou de conseils inopportuns de la part du gouvernement[73].

Premièrement, la Police provinciale de l'Ontario a déclaré qu'elle élabore actuellement une politique sur l'accès au poste de commandement, qui interdirait en général cet accès aux personnes autres que des agents de police.

Deuxièmement, la Police provinciale de l'Ontario a recommandé que les agents (notamment les commandants de niveau 2 et responsables de l'ordre public) suivent une formation sur la politique de la Police provinciale de l'Ontario concernant l'accès au poste de commandement.

Troisièmement, la Police provinciale de l'Ontario a recommandé qu'il serait peut-être bon, lors d'un incident d'envergure, que la Police provinciale de l'Ontario désigne un agent de liaison opérationnel qui agirait comme point de contact pour les représentants élus. Elle a toutefois recommandé de plus qu'il n'y ait pas de règle inflexible interdisant aux commandants de communiquer directement avec des politiciens ou d'autres dirigeants de la collectivité. La Police provinciale de l'Ontario a fait valoir que le commandant d'un lieu d'incident pouvait peut-être entretenir avec les dirigeants de la collectivité des relations dont il pouvait se servir pour réduire le risque de violence.

Ces mesures semblent raisonnables, et je recommande que la Police provinciale de l'Ontario y donne activement suite. J'encourage aussi la Police provinciale de l'Ontario à surveiller l'efficacité de ces mesures et à adapter ses politiques en fonction de cette expérience.

Pour plus de transparence, je recommande aussi que la Police provinciale de l'Ontario affiche sur son site Web ses politiques pertinentes, de même que toutes les directives ministérielles, qu'elle les transmettent aux comités consultatifs de la Police provinciale de l'Ontario que j'ai recommandés plus tôt, et qu'elle les mettent à la disposition du public sur demande.

12.7.5 Séances d'information, politiques et formation

Les faits survenus à Ipperwash et ailleurs montrent que le MSCSC et la Police provinciale de l'Ontario doivent adopter des politiques officielles complémentaires qui exposent leurs rôles respectifs, leurs responsabilités et leurs attentes mutuelles en matière de relations entre la police et le gouvernement. Cette mesure

fournirait aux décideurs un niveau de détails et d'explications que l'on ne trouve pas dans les lois ou les règlements applicables. Ces politiques devraient adopter les principes et les conclusions concernant les relations entre la police et le gouvernement qui sont exposés dans le présent rapport, y compris des dispositions précises au sujet des aspects suivants :

- l'élément central de l'« indépendance de la police »;
- la « politique des opérations »;
- les responsabilités opérationnelles de la police;
- les responsabilités du gouvernement en matière de services de police;
- les échanges de renseignements entre la police et le gouvernement;
- les procédures exclusives à utiliser pour gérer les relations entre la police et le gouvernement lors d'un incident critique.

Il faudrait que les hauts dirigeants du MSCSC et de la Police provinciale de l'Ontario soient tous systématiquement informés de ces politiques, ou qu'ils suivent une formation connexe. Il faudrait en informer d'autres responsables du gouvernement au besoin, suivant les circonstances. Il faudrait aussi que ces politiques soient affichées sur les sites Web du MSCSC et de la Police provinciale de l'Ontario, et qu'elles soient mises à la disposition du grand public sur demande. Cette mesure fournirait un niveau de transparence, de reddition de comptes et de compréhension des relations entre la police et le gouvernement qui serait supérieur à ce qui était disponible à Ipperwash.

12.7.6 Relations entre la police et le gouvernement en cas de crise

Bien qu'il soit possible d'éviter un certain nombre de problèmes difficiles au sujet des relations entre la police et le gouvernement grâce à des mesures de planification et à une compréhension mutuelle entre la police et le gouvernement, il existe un certain nombre de difficultés qui ne ressortiront que dans le contexte d'un incident critique. Comme l'ont montré les faits récents survenus à Caledonia, un incident peut aussi susciter un vif intérêt au sein des médias et les ministres peuvent être l'objet de questions fort précises, tant à l'Assemblée législative que de la part des médias. Cela peut exercer une énorme pression sur la police et le gouvernement pour qu'ils réagissent rapidement et de manière décisive.

Comme dans d'autres aspects des relations entre la police et le gouvernement, je crois que les décisions que l'on prend lors d'un incident critique doivent être guidées par le besoin de se conformer aux principes de la transparence, de la

reddition de comptes et du respect des responsabilités ministérielles. Chaque fois qu'il est possible de le faire, les échanges de renseignements et autres interactions entre la police et le gouvernement doivent être consignés, et des procès-verbaux conjoints doivent être diffusés et vérifiés. Sauf en cas d'urgence, il ne devrait pas y avoir de communications directes entre le gouvernement et les commandants du lieu d'un incident et les autres agents présents sur le terrain. Il faudrait que les demandes de renseignements et d'instructions soient filtrées par les chaînes de commandement appropriées. Si les circonstances font que ces mécanismes ordinaires s'avèrent impossibles à utiliser, il devrait être obligatoire de consigner sous une forme quelconque tous les rapports directs entre le gouvernement et la police. Il faudrait aussi s'assurer d'expliquer et de justifier tous les écarts par rapport aux procédures ordinaires.

Lors des audiences relatives à la partie 1, il a été question de l'emploi d'« éléments-tampons » en rapport avec les échanges de renseignements. Je suis d'accord que le commandant du lieu d'un incident ne doit pas être au courant de discussions se déroulant au sein du gouvernement qui pourraient avoir une incidence sur le rendement opérationnel. Comme je l'ai indiqué dans mon rapport sur la partie 1, toutes les communications mettant en cause le commandant du lieu de l'incident à Ipperwash auraient dû se faire par les voies appropriées. En même temps, toutefois, il est nécessaire de faire preuve de prudence si les « éléments-tampons » font plus que protéger les personnes responsables des opérations. En fait, il y a un danger que le concept des « éléments-tampons », s'il s'applique aux ministres, aille à l'encontre des principes de la responsabilité et de l'obligation redditionnelle ministérielles que j'ai soulignés dans le présent rapport. Jamais le ministre ne devrait être isolé ou protégé de ses responsabilités en matière de politiques. Cela dit, je reconnais aussi qu'il y a des limites au temps dont dispose un ministre, et de nombreux échanges de renseignements se font lors de réunions du personnel et des agents du ministre. Dans ces circonstances, le personnel politique et les hauts fonctionnaires devraient s'assurer que le ministre soit tenu au courant des événements et qu'il a toute possibilité de s'acquitter de ses responsabilités en matière de politiques.

Bien qu'une réponse interministérielle et, en fait, intergouvernementale, soit souvent appropriée et nécessaire pour réagir à une manifestation ou à une occupation autochtone, les questions liées aux services de police devraient être canalisées par l'entremise du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, comme l'envisagent la *Loi sur les services policiers* et les traditions de la démocratie constitutionnelle. Il ne faudrait pas considérer ces efforts comme des questions de forme ou de commodité juridique. Ils ont pour but d'assurer la transparence et l'obligation redditionnelle nécessaires. Le modèle

des services de police dans le cadre duquel la Police provinciale de l'Ontario est dirigée par tous les éléments du gouvernement est, à mon sens, irréalisable, et il mine sérieusement le principe de l'obligation redditionnelle. J'ajouterais aussi que la canalisation des questions relatives aux services de police au sein du ministère approprié garantirait aussi que les responsables de l'élaboration des politiques bénéficient entièrement de l'expérience, de l'expertise et des connaissances de la police. Cela devrait aussi garantir que les représentants compétents du gouvernement et de la police connaissent bien l'histoire et les principes des relations entre la police et le gouvernement.

12.7.7 La Police provinciale de l'Ontario a-t-elle besoin d'une Commission des services policiers?

Je suis un fervent partisan du principe de la supervision civile des services de police et de l'existence de commissions des services policiers dans un contexte municipal. Il ne fait aucun doute que les services policiers doivent être redevables envers les gouvernements démocratiquement élus ou les organes représentatifs.

Certaines parties ont recommandé que l'on crée pour la Police provinciale de l'Ontario une commission provinciale des services policiers comme moyen de s'attaquer à un certain nombre de problèmes qui ont été mis en lumière au cours de la Commission. Les tenants d'une commission provinciale ont fait valoir que cette dernière, entre autres avantages, créerait plus de distance entre le gouvernement provincial et la Police provinciale de l'Ontario. Par exemple, l'ALST a soutenu qu'une commission « ferait office de tampon entre le gouvernement et la police, ce qui ajouterait une couche supplémentaire de sécurité contre toute ingérence gouvernementale délibérée ou accidentelle perçue dans les opérations policières quotidiennes particulières ».

Je crois que cette proposition repose sur une acceptation de la dichotomie conventionnelle entre les politiques et les opérations. Il est possible aussi qu'elle repose sur la conclusion selon laquelle une intervention gouvernementale équivaut forcément à un empiétement sur l'indépendance de la police et qu'il faut donc l'amoindrir. À mon sens, suivre cette voie aurait pour résultat d'élargir l'étendue de l'indépendance de la police en traçant une ligne de démarcation plus claire, ou plus vaste, entre les opérations policières et les interventions gouvernementales.

Il n'y a pas lieu de croire qu'un gouvernement élu à l'échelon provincial exerce un monopole sur la motivation politique. À l'échelon municipal, les conseillers élus ou les fonctionnaires nommés et non élus, qui constituent généralement les membres d'une commission locale des services policiers, peuvent eux aussi être

politiquement motivés. Dans les deux contextes, le principe important est que la police doit être comptable envers un organisme de supervision civil, dont les membres sont démocratiquement élus.

Je crois que le ministre du Cabinet provincial, démocratiquement élu et responsable de la police provinciale, pourrait assurer une supervision civile appropriée, tout comme le font les conseillers élus à l'échelon municipal, et peut-être mieux que des fonctionnaires nommés et non élus.

Les responsables que nous élisons à l'échelon provincial sont tenus d'être au courant des activités que mènent toutes les institutions publiques, y compris notre corps policier provincial. Ils n'ont pas toujours été aussi engagés dans le passé, et c'est la raison pour laquelle, dans le présent chapitre, je recommande de resserrer les relations entre le gouvernement et la Police provinciale de l'Ontario, plutôt que d'en créer des plus distantes. Cependant, il est absolument important que ces relations plus étroites soient combinées aux mécanismes que j'ai décrits plus tôt dans le présent chapitre afin d'assurer la transparence et l'obligation redditionnelle auxquelles doivent être soumises les décisions qui sont prises dans le contexte de cette relation. J'ai conclu que la dichotomie conventionnelle entre les politiques et les opérations est insuffisante pour atteindre les objectifs des relations contemporaines entre la police et le gouvernement, et je crois que le nouveau cadre de relations que j'ai recommandé dans le présent rapport affermira de manière importante la transparence et l'obligation redditionnelle démocratiques des activités que mènent le gouvernement en rapport avec la Police provinciale de l'Ontario.

Par conséquent, malgré certains des arguments convaincants en faveur de l'établissement d'une commission provinciale des services policiers, je m'inquiète du fait que, à cause de son objectif explicite de renforcement de la distinction entre les politiques du gouvernement et les opérations de la police, cette commission soit susceptible de renforcer dans les faits une distinction qui est déjà problématique.

Une commission provinciale, même fort bien organisée ou constituée, ajouterait une autre couche de pouvoirs et diffuserait davantage, peut-être, l'obligation qu'a le ministre de rendre compte du service de police, plutôt que de l'améliorer. Elle pourrait amoindrir, sinon entraver, les avantages potentiels du nouveau cadre que j'ai recommandé pour les relations entre la police et le gouvernement en soustrayant davantage le gouvernement provincial, par l'entremise du ministre responsable des services policiers, de ses obligations en matière de supervision. Une commission provinciale pourrait également donner au ministre et au gouvernement provincial un motif commode et permanent pour désavouer toute responsabilité à l'égard de la Police provinciale de l'Ontario.

Dans le document de base qu'il a établi pour la Commission, le professeur Roach a traité de certains des avantages d'une commission provinciale des services policiers; il est arrivé à la conclusion que :

> on pourra faire valoir que l'ajout d'un autre organisme… ne pourra être qu'une source de confusion et amoindrir l'obligation de rendre des comptes[74].

Dans le présent rapport, j'ai décidé qu'il faut prendre des mesures immédiates pour obtenir davantage de clarté en matière de responsabilité et d'obligation redditionnelle. Le ministre responsable des services policiers et le gouvernement provincial devraient assumer davantage de responsabilités à l'égard des activités de la Police provinciale de l'Ontario, et non pas moins, et cela inclut les activités liées aux occupations autochtones, aux relations entre la police et les autochtones, ainsi qu'aux droits ancestraux et issus de traités.

L'Association canadienne des libertés civiles a bien décrit la situation :

> Qu'une manifestation quelconque présente ou non un caractère illégal, un fort élément de liberté d'expression sera toujours en cause, et souvent, bien sûr, un élément de droits ancestraux et issus de traités. L'importance que revêtent ces droits dans la panoplie des mesures de protection constitutionnelle canadiennes exige que l'État supporte la responsabilité totale et évidente de n'importe quelle décision prise en vue de réprimer ce qui peut se produire.[75].

Compte tenu de cette norme, j'ai pris note du témoignage de M. Runciman, qui exerçait les fonctions de solliciteur général à l'époque des incidents d'Ipperwash. S'inspirant peut-être du point de vue plus traditionnel selon lequel il existe une ligne de démarcation bien nette entre les décisions que prend le gouvernement et celles que prend la police, il s'est efforcé de se distancer des activités de la Police provinciale de l'Ontario lors de l'occupation autochtone du parc provincial Ipperwash. M. Runciman a déclaré qu'en 1995 le rôle qu'il avait joué avait essentiellement été celui d'un observateur.

À mon avis, cette perspective n'est plus utile. Je crois qu'au cours d'une occupation ou d'une manifestation autochtone, ou à la suite d'un tel événement, une démarche « non interventionniste » de la part du ministre responsable des services policiers de la province n'est pas indiquée.

D'autres motifs favorables ou non à l'établissement d'une commission de services policiers m'ont été communiqués au cours de la Commission. La Police provinciale de l'Ontario s'est prononcée contre l'établissement d'une commission

des services de police de la Police provinciale de l'Ontario. Sa position était fondée, en grande partie, sur plusieurs difficultés d'ordre pratique que comporte l'établissement d'une commission efficace, et ce, en raison de la complexité des services de police que la Police provinciale de l'Ontario fournit dans toute la province :

> La Police provinciale de l'Ontario fournit des services policiers directs à environ 182 municipalités non desservies par un autre corps, ainsi qu'à 130 municipalités de plus, par l'entremise de 103 contrats. Elle fournit des services policiers directs à 19 Premières nations et administre les services de police assurés à 20 autres Premières nations. Elle assure des services policiers spécialisés en vertu de 135 ententes-cadres de services spécialisés, ainsi qu'à la demande du procureur de la Couronne, d'une commission de police, d'un chef de police ou de la Commission civile des services policiers de l'Ontario. La Police provinciale de l'Ontario fournit des services policiers sur les routes, sur les voies d'eau, dans les parcs provinciaux ainsi que dans les réseaux de pistes. Elle fournit une aide en matière d'enquête aux services de police municipaux et des Premières nations, et elle est chargée des mesures d'intervention d'urgence et des ressources connexes en cas d'incidents, de situations d'urgence ou de catastrophes de grande envergure[76].

D'autres observateurs d'expérience, notamment l'ancien sous-procureur général Larry Taman et l'ancienne sous-solliciteure général Todres, ne croient pas qu'il soit nécessaire ou souhaitable, pour des motifs tant pratiques que financiers — de disposer d'une commission provinciale des services policiers pour régir la Police provinciale de l'Ontario.

Il y a de nombreuses questions d'ordre philosophique, organisationnel et structurel complexes à régler avant que l'on puisse recommander avec confiance d'établir une commission provinciale des services policiers. Dans son mémoire, la Police provinciale de l'Ontario en a exposé plusieurs, dont les suivantes : Quelle serait la relation entre la commission provinciale des services policiers et les commissions locales qui existent déjà dans un grand nombre des municipalités ou la Police provinciale de l'Ontario fournit ses services? Suivant celles des 400 collectivités où elle assure ses services qui seraient en cause, la Police provinciale de l'Ontario aurait-elle à rendre compte à deux commissions? Quelle serait la relation entre la commission provinciale et les collectivités des Premières nations[77]?

Il n'y a pas eu de consensus sur ces questions lors des audiences ou dans les mémoires des parties.

Je suis en faveur d'un mécanisme qui offre la possibilité d'améliorer la participation du public aux décisions que prend la Police provinciale de l'Ontario, tout comme plusieurs hauts responsables de la Police provinciale de l'Ontario qui ont témoigné aux audiences, dont les anciens commissaires Thomas O'Grady et Gwen Boniface. Cependant, contrairement aux commissions municipales des services de police, une commission d'envergure provinciale risque davantage d'être plus éloignée des collectivités locales que sert la Police provinciale de l'Ontario. Il serait difficile de reproduire la participation démocratique et dynamique des groupes communautaires qui contribuent dans une large mesure aux politiques municipales en matière de services policiers, ainsi qu'à l'obligation redditionnelle connexe. Sans cette participation, une commission provinciale risquerait d'offrir seulement une apparence de légitimité démocratique.

En présentant ses arguments en faveur de l'établissement d'une commission provinciale des services policiers, l'ALST a décrit le rôle que joue la Northern Ireland Police Services Board et les relations que celle-ci entretient avec les District Policing Partnerships (DPP). Selon ce que j'ai compris, notamment, les DPP sont un moyen d'intégrer les intérêts communautaires locaux à la planification locale des services policiers, ce qui constitue donc un mécanisme de consultation pour les questions qui ont une incidence sur les services policiers du district.

À mon avis, l'Ontario pourrait adapter cette pratique irlandaise à notre propre contexte et en tirer avantage. Par exemple, le gouvernement de la province pourrait former des comités consultatifs régionaux de citoyens, relevant directement du ministre et conseillant ce dernier sur ses responsabilités en matière de politiques et de surveillance. Ces comités pourraient refléter les collectivités locales qu'ils servent et comprendre des Autochtones. De cette façon, ils pourraient offrir un grand nombre des avantages que présenterait une commission provinciale des services policiers, mais tenir quand même le ministre responsable au courant de la situation.

En conclusion, malgré mon ferme appui à l'égard du rôle que jouent les commissions locales de services policiers, ma préférence va à un modèle revitalisé de services de police démocratiques, basé sur les recommandations formulées dans le présent rapport.

Je tiens à souligner que mon analyse sur le sujet est fondée sur l'expectative que la Police provinciale de l'Ontario et le gouvernement de la province mettront entièrement en œuvre les réformes que j'ai recommandées dans le présent chapitre. Cette analyse est fondée aussi sur la prémisse que la Police

provinciale de l'Ontario et le gouvernement de la province adopteront mes recommandations, formulées ailleurs dans le présent rapport, au sujet des services de police liés aux Autochtones. En l'absence de ces changements, une commission provinciale des services policiers sera peut-être bien le seul moyen d'atteindre les objectifs souhaités de transparence, d'obligation redditionnelle et de participation, par les Autochtones et les autres citoyens, aux décisions que prend la police.

Par conséquent, je recommande que l'on examine cette question deux ans après la date du présent rapport, et si les recommandations que j'ai formulées n'ont pas été mises en œuvre ou n'ont pas eu l'effet escompté, je demande instamment au gouvernement provincial de réexaminer la question de la nécessité d'établir une commission provinciale des services policiers.

12.8 Rôle du sous-ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

À l'heure actuelle, le commissaire de la Police provinciale de l'Ontario relève du sous-ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels. Cette structure est destinée, en partie, à « mettre à l'abri » le ministre de toute allégation d'ingérence politique dans les décisions que prend la police.

Du point de vue des services de police démocratiques, le rôle d'« élément-tampon » que joue le sous-ministre est problématique. L'un des principaux points que j'ai formulés dans ce chapitre est que le gouvernement de la province et la Police provinciale de l'Ontario doivent examiner avec soin la façon dont ils communiquent entre eux, et il faut ensuite qu'ils soient disposés à être redevables de ces communications de la façon la plus ouverte et transparente possible.

Le fait d'insérer le sous-ministre entre le ministre et le commissaire encourage le ministre à adopter une approche « non interventionniste » à l'égard des questions de police. Cela réduit aussi l'obligation de rendre des comptes, parce que le sous-ministre n'est manifestement pas redevable publiquement de ses décisions, comme peut l'être le ministre. Par conséquent, une relation hiérarchique entre le ministre et le commissaire de la Police provinciale de l'Ontario est logique, et découle naturellement de l'analyse de la transparence/obligation de rendre compte qui est faite dans le présent chapitre. Cela reconnaîtrait également que la relation entre le gouvernement de la province et la Police provinciale de l'Ontario est régie par des règles et des considérations uniques, qui ne s'appliquent pas à d'autres divisions d'exploitation du ministère.

Le fait de changer de cette façon la relation hiérarchique du commissaire de la Police provinciale de l'Ontario refléterait la relation hiérarchique entre le commissaire de la GRC et le ministre fédéral chargé des services de police.

12.9 Autres organismes d'application de la loi

C'est manifestement la police qui a été le centre d'attention à Ipperwash, mais je suis bien conscient qu'un grand nombre des Autochtones qui ont participé à la partie 2 ont exprimé de sérieuses préoccupations à propos de confrontations possibles entre des Autochtones et d'autres membres du gouvernement, surtout les agents de conservation du MRN. De ce fait, je crois que le mandat qui m'a été confié dans le cadre de la partie 2 — formuler des recommandations en vue d'éviter toute violence — signifie que je ne puis faire abstraction de la possibilité qu'il y ait des confrontations entre les Autochtones et d'autres agents du gouvernement qui exercent des pouvoirs de police. La manifestation de Burnt Church est peut-être l'exemple le plus frappant d'une confrontation mettant en cause un organisme d'application de la loi non policier, en l'occurrence le ministère fédéral des Pêches et des Océans.

Les pouvoirs d'application de la loi dont disposent les agents de conservation, ainsi que leur relation avec l'indépendance de la police, soulèvent des questions uniques : les agents de conservation du MRN jouissent-ils de la même indépendance que les agents de police, ou y a-t-il des considérations différentes qui s'appliquent? Quelles politiques ou pratiques, s'il y en a, faudrait-il mettre en œuvre en rapport avec les agents de conservation dans ce domaine?

Contrairement aux relations entre la police et les gouvernements ou à l'indépendance de la police, la question de l'indépendance des agents de conservation ou d'agents quasi policiers ne semble pas avoir été analysée par une enquête ou un rapport antérieurs. Néanmoins, j'ai été soutenu à cet égard par un certain nombre de mémoires ou de projets relatifs à la partie 2 qui ont été utiles, dont ceux de la Première nation des Chippewas de Nawash Unceded, de l'Union of Ontario Indians, de la Police provinciale de l'Ontario et du ministère des Richesses naturelles. Le document de base sur les régimes réglementaires, que la Commission d'enquête a commandé à Jean Teillet, a été lui aussi fort utile.

Mon analyse concernant le MRN qui figure dans les chapitres précédents a fait ressortir le besoin d'uniformiser et de coordonner les processus et les politiques de la police et du MRN. J'ai également souligné que les mêmes principes généraux qui s'appliquent à la police ou au gouvernement de la province en général devraient également s'appliquer au MRN.

On pourrait faire valoir que les agents de conservation devraient bénéficier de la même indépendance et des mêmes pouvoirs discrétionnaires que les agents de police, parce que leur travail consiste à faire appliquer la loi. Il est indubitable que de nombreuses considérations justifiant l'indépendance de la police s'appliquent tout autant aux agents de conservation. Par exemple, il n'y a pas lieu

de croire que les agents de conservation exerçant leurs pouvoirs d'application de la loi devraient être plus soumis à une influence partisane que les agents de police. De ce fait, il est certainement possible qu'un tribunal pourrait conclure que les personnes qui exercent les pouvoirs d'agents de la paix jouissent d'un degré restreint d'indépendance par rapport à des directives du gouvernement lorsqu'ils exercent, dans des cas particuliers, leurs pouvoirs discrétionnaires en matière d'application de la loi.

On pourrait faire valoir aussi que le rôle de la police est distinct de celui des autres fonctionnaires, et qu'il serait dangereux de reconnaître que les fonctionnaires, dans notre démocratie, jouissent de la même indépendance que la police.

Les deux arguments sont fondés. Néanmoins, je persiste à croire que ce serait une erreur de réduire ce problème à la simple question de savoir si les agents de conservation bénéficient de l'indépendance dont jouissent les policiers. Au contraire, je crois que le principe des responsabilités communes ou qui se recoupent en matière d'opérations et de politiques que j'ai appliqué à la police devrait s'appliquer aussi aux agents de conservation. En pratique, cela signifierait que ces derniers pourraient bénéficier d'un « élément central » d'indépendance restreint dans leurs fonctions d'application de la loi. Cela signifierait aussi, cependant, que le gouvernement a à la fois le pouvoir et la responsabilité d'intervenir dans les questions de politiques, d'émettre des directives de politiques et d'identifier les politiques d'opérations qui peuvent convenir.

Le gouvernement de la province a établi une Politique intérimaire d'application de la loi afin de régir l'application de la *Loi sur la protection du poisson et de la faune* aux activités d'exploitation autochtones destinées à un usage personnel ou communautaire. Comme je l'ai mentionné plus tôt, la Politique intérimaire d'application de la loi est un exemple de la façon dont le gouvernement de la province peut établir une « politique d'opérations » d'une manière responsable et transparente.

Dans les circonstances, je crois qu'il serait approprié que le ministère des Richesses naturelles et n'importe quel autre organisme d'application de la loi adoptent et diffusent une politique ministérielle concernant les directives ministérielles destinées aux agents d'application de la loi; ces directives seraient compatibles avec les conclusions et les principes énoncés dans le présent rapport au sujet des relations entre la police et le gouvernement en général. Je ne crois pas qu'il faille promulguer cette politique dans la législation ou la réglementation.

Recommandations

71. Il faudrait modifier l'article 17 de la *Loi sur les services policiers* afin de préciser que le pouvoir qu'a le ministre responsable de donner des directives à la Police provinciale de l'Ontario n'englobe pas les instructions concernant les décisions en matière d'application de la loi qui sont prises dans des cas particuliers, et ce, même si le ministre responsable a le pouvoir de donner des directives en application de l'aliéna 3j) de la Loi. Cette disposition pourrait être modifiée aussi pour préciser que le commissaire de la Police provinciale de l'Ontario a « une responsabilité opérationnelle à l'égard du contrôle de la Police provinciale de l'Ontario, sous réserve des directives écrites du ministre responsable ».

72. Il faudrait modifier la *Loi sur les services policiers* afin d'interdire à toute personne autre que le ministre responsable (ou son délégué) de donner des instructions à la Police provinciale de l'Ontario. La Loi devrait également préciser que les instructions ministérielles doivent être adressées au commissaire de la Police provinciale de l'Ontario (ou à son délégué).

73. Il faudrait établir un règlement en vertu de la *Loi sur les services policiers* qui préciserait la procédure à suivre pour émettre, diffuser et retirer les directives ministérielles. Ce règlement préciserait que :

    a. toutes les directives ministérielles doivent être mises par écrit, sous réserve de l'exception restreinte d'une circonstance extraordinaire ou pressante qui empêcherait de le faire. Dans ces situations, la directive doit être diffusée par écrit dès la première occasion venue;

    b. toutes les directives ministérielles doivent être publiquement accessibles, ce qui inclut le fait d'être publiées dans la *Gazette de l'Ontario*, d'être affichées sur le site Web du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, et d'être disponibles au public, sur demande, dans les sept jours suivant leur diffusion. Cette disposition est soumise à l'exception restreinte que la publication/diffusion de la directive en question serait retardée si elle a une incidence sur la sécurité du public ou sur l'intégrité d'une opération policière en cours. Dans ces situations, la directive serait publiée/diffusée dès la première occasion venue.

74. Le règlement devrait également préciser que :

a. le commissaire de la Police provinciale de l'Ontario devrait refuser de prendre en considération une instruction gouvernementale qui n'est pas mise par écrit ou qui n'est pas destinée à être rendue publique;

b. le ministre responsable n'a pas le pouvoir de donner des « conseils », par opposition à des « instructions », au commissaire de la Police provinciale de l'Ontario;

c. toute intervention du gouvernement à l'égard des « politiques des opérations » doit se présenter sous la forme d'une directive ministérielle écrite.

75. La Police provinciale de l'Ontario devrait afficher les directives ministérielles pertinentes sur son site Web, les transmettre aux comités consultatifs de la Police provinciale de l'Ontario et les mettre à la disposition du public sur demande.

76. Le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels ainsi que la Police provinciale de l'Ontario devraient adopter des politiques officielles complémentaires qui énoncent leurs rôles respectifs, leurs responsabilités et leurs attentes mutuelles à l'égard des relations entre la police et le gouvernement. Ces politiques devraient adopter les principes et les conclusions qui sont exposés dans le présent rapport au sujet des relations entre la police et le gouvernement, ce qui inclut des dispositions précises sur les aspects suivants :

- l'élément central de l'« indépendance de la police »;
- la « politique des opérations »;
- les responsabilités opérationnelles de la police;
- les responsabilités du gouvernement en matière de services de police;
- les échanges de renseignements entre la police et le gouvernement;
- les procédures exclusives à utiliser pour gérer les relations entre la police et le gouvernement lors d'un incident critique.

Les hauts dirigeants du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels ainsi que de la Police provinciale de l'Ontario devraient tous être informés de ces politiques, ou suivre une formation connexe. Il faudrait aussi, au besoin, en informer d'autres responsables du gouvernement. Ces politiques devraient être affichées sur les sites Web du

ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et de la Police provinciale de l'Ontario, et mises à la disposition du public sur demande.

77. La Police provinciale de l'Ontario devrait établir des politiques et des procédures permettant de mettre à l'abri les décideurs opérationnels, les commandants d'un lieu d'incident et les agents de première ligne de toute instruction ou de tout conseil non appropriés du gouvernement.

78. Le ministère des Richesses naturelles devrait établir une politique concernant les directives ministérielles destinées à ses agents de conservation; il faudrait que cette politique soit compatible avec les conclusions et les principes exposés dans le présent rapport au sujet des relations entre la police et le gouvernement en général.

Notes

1 Margaret E. Beare et Tonita Murray, (dir.) *Police and Government Relations: Who's Calling the Shots?* (Toronto) : University of Toronto Press, 2007).

2 La Commission McDonald chargée d'examiner les activités de la GRC, l'Enquête relative au sommet de l'APEC, l'enquête de la Nouvelle-Écosse qui a examiné la condamnation injustifiée de Donald Marshall, ainsi que la Commission Arar ont toutes traité des relations entre la police et le gouvernement.

3 Philip Stenning, « The Idea of the Political 'Independence' of the Police: International Interpretations and Experiences » (Document de recherche établi dans le cadre de la Commission).

4 Voir le chapitre 9, où j'analyse la perspective opérationnelle de la police au sujet des occupations et manifestations autochtones.

5 Voir mon analyse des trois types d'occupations et manifestations autochtones, au chapitre 2.

6 Stenning, page 8. Le professeur Stenning a fait remarquer que : « on se soucie autant d'éviter toute influence spéciale ou partisane non souhaitable sur les décisions que prend la police aux États-Unis, en Écosse ou dans les pays de l'Europe continentale que dans des pays tels que l'Angleterre, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande… Dans ces pays, les mécanismes de gouvernance montrent plutôt que le principe en common law de l'« indépendance de la police » n'est pas le seul moyen possible de traiter de ces préoccupations et d'éviter ce genre d'influence indésirable ».

7 Voir, de façon générale, Kent Roach, « The Overview: Four Models of Police/Government Relations » (Document établi dans le cadre de la Commission), pages 46-60.

8 *R. v. Metropolitan Police ex parte Blackburn* [1968] Q.B. 126, aux pages 135-136.

9 Geoffrey Marshall, *Police and Government* (Londres : Methuen, 1965), page 34.

10 J.Ll.J Edwards, *Ministerial Responsibility for National Security* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1980), pages 94-95. Par exemple, le premier ministre Pierre Trudeau (qui est cité) a répondu aux allégations de méfaits de la part de la GRC au début des années 1970 en faisant valoir, en partie, que c'était :

> la politique de ce gouvernement, et je crois celle des gouvernements précédents de ce pays, qu'il fallait… les tenir dans l'ignorance des opérations quotidiennes du corps de police, et même de la force de sécurité. Je répète qu'il ne s'agit pas là d'une opinion que professent toutes les démocraties, mais c'est ce que nous pensions… et nous y tenons. Par conséquent, dans ce cas particulier, il n'est pas juste question de plaider l'ignorance en tant qu'excuse. Il est question d'énoncer, à titre de principe, que le ministre particulier du jour ne devrait pas avoir le droit de savoir ce que fait constamment la police dans ses pratiques d'enquêtes, ce qu'elle examine et ce qu'elle cherche, et la façon dont elle le fait… La police ne parle pas à ses supérieurs politiques des enquêtes criminelles ordinaires.

11 *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985 chapitre R-10.

12 *R. c. Campbell et Shirose* [1999] 1 R.C.S. 565, au paragraphe 27.

13 *Ibid*., au paragraphe 29.

14 *Ibid.*, au paragraphe 18.

15 *Ibid.*, au paragraphe 33.

16 Il est peu probable que l'arrêt *Campbell et Shirose* ou la Cour suprême garantirait même l'indépendance de la police dans toutes les enquêtes de nature criminelle. Par exemple, un nombre croissant d'infractions criminelles, y compris celles dans lesquelles entre en ligne de compte de la propagande haineuse et du terrorisme, nécessite le consentement du procureur général avant qu'une poursuite puisse commencer. Certains pouvoirs de maintien de l'ordre extraordinaires, comme le recours à une audience d'enquête ou

une arrestation préventive en rapport avec une enquête sur un cas de terrorisme, requièrent aussi le consentement du procureur général.

17 D'autres lois provinciales sur les services policiers suivent ce modèle de reconnaissance du pouvoir qu'a le ministre responsable — habituellement le solliciteur général — de donner des ordres à la police. Voir *Police Act* R.S.B.C. 1996 chapitre 367, article 7, *Police Act* R.S.A, 2000 chapitre P-17 paragraphe 2(2) et *Loi de police* S.Q. 2000, chapitre 12, art. 50.

18 O.C. 497/2004. Comme dans la sphère fédérale, le ministre provincial responsable a récemment été rebaptisé « ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels ».

19 *Bisaillon c. Keable et procureur général du Québec* 1980 Carswell 22, au paragraphe 28 (C.A. Qué), révisé pour d'autres motifs [1983] 2 R.C.S. 60.

20 Mémoire de la Police provinciale de l'Ontario, Partie 2, paragraphe 167.

21 *Ibid.*, paragraphe 169.

22 Canada. Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada : *La liberté et la sécurité devant la loi*, Deuxième rapport, volume 2 (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1981), pages 1005-1006 [Rapport de la Commission McDonald, volume 2].

23 *Ibid.*, page 868.

24 *Ibid.*, page 1013

25 *Ibid.*

26 Roach, page 35, citant le rapport de la Commission Marshall (voir la note nº 68).

27 J'analyse au chapitre 9 les conclusions de l'Enquête relative au sommet de l'APEC sur les services policiers de maintien de l'ordre public.

28 Canada. Commission des plaintes du public contre la GRC, l'honorable Ted Hughes, « Rapport intérimaire de la Commission » (2001), chapitre 10.4, <http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/Reppub/index_e.aspx?ArticleID=376>.

29 *Ibid.*, chapitre 31.3.1.

30 Canada. Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar. L'honorable Dennis O'Connor, Commissaire, *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale* (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006), page 458 [Rapport de la Commission Arar].

31 *Ibid.*, page 460.

32 *Ibid.*, page 463.

33 Témoignage de Larry Taman, 14 novembre 2005, notes sténographiques, page 227. Ma seule réserve au sujet des propos de M. Taman est que l'obligation de la police de rendre des comptes s'obtient par l'entremise du ministre responsable, et non du gouvernement en général.

34 Donald J. Savoie, *Breaking the Bargain* (Toronto : University of Toronto Press, 2003), page 268. Le professeur Savoie a fait remarquer que la multiplicité de ministères et d'organismes qui entrent en jeu dans d'importants dossiers peut fort bien avoir atteint le stade où « l'obligation redditionnelle — dans le sens de blâmer rétrospectivement des individus, voire des ministères, pour des problèmes relevés — n'est plus possible ou équitable ».

35 Independent Commission on Policing for Northern Ireland, Rt. Hon. C. Patten, Chair, *A New Beginning: Policing in Northern Ireland* (Londres : 1999), page 7 [Rapport Patten].

36 *Ibid.*, page 25.

37 *Ibid.*, page 22.

38 *Ibid.*, pages 24-5.

39 *Ibid.*, page 36.

40 Rapport de la Commission Arar, page 463.

41 Témoignage de Larry Taman, 14 novembre 2005, notes sténographiques, page 45.

42 Témoignage d'Elaine Todres, 1er décembre 2005, notes sténographiques, page 74.

43 Dianne L. Martin, « Legal Sites of Executive-Police Relations: Core Principles in a Canadian Context » (Document de recherche établi dans le cadre de la Commission).

44 Rapport Patten, page 32.

45 Rapport de la Commission McDonald, volume 2, pages 868-869.

46 *Ibid.*, pages 1007-1008.

47 Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, « The RCMP and National Security : A Background Paper to the Commission's Consultation Paper » (décembre 2004), page 41-3 <http://www.ararcommission.ca/eng/RCMP%20and%20National%20Security.pdf>.

48 Rapport de la Commission Arar, page 329.

49 Mémoire de la Police provinciale de l'Ontario, Partie 2, paragraphe 157.

50 Tel que cité (non souligné dans l'original) dans J.Ll.J Edwards *Ministerial Responsibility for National Security* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1980), page 94-5.

51 Rapport de la Commission Arar, page 463.

52 Rapport Patten, page 33.

53 Mémoire de la Police provinciale de l'Ontario, Partie 2, paragraphe 161.

54 *Ibid.*, paragraphe 163.

55 Rapport de la Commission McDonald, volume 2, page 1013 (souligné dans l'original).

56 Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Roles and Relationships between the Minister, the Deputy Minister and the Ontario Provincial Police : A Summary,* diaporama non daté (dans le dossier présenté à la Commission).

57 Roach, page 65.

58 Mémoire de la Police provinciale de l'Ontario, Partie 2, paragraphe 176.

59 Rapport Patten, page 32.

60 Je préfère l'expression « responsabilité ministérielle en matière de politiques » à « responsabilité du gouvernement en matière de politiques » parce que cela isole le rôle que joue le ministre responsable.

61 Edwards, *Ministerial Responsibility,* page 97.

62 Voir, de façon générale, Roach, pages 46-62.

63 Mémoire de l'Association canadienne des libertés civiles, page 4.

64 Stenning, page 80.

65 René Marin, *Policing in Canada* (Aurora : Canada Law Book, 1997), page 121. L'article 6 de la *Police Act, 1998* No 55 of 1988 de l'Australie du Sud, prescrit que le commissaire est responsable du contrôle et de la gestion de la police « sous réserve de la présente loi et de toutes directives écrites de la part du ministre ».

L'article 7 dispose qu'il n'y a pas de directives ministérielles en rapport avec les questions internes de rémunération, de discipline, d'embauche et de congédiement. L'article 8 indique qu'une copie de n'importe quelle directive du ministre ou commissaire doit être publiée dans la *Gazette* dans les huit jours suivant la date de cette directive et déposée auprès du Parlement dans les six jours de séance qui suivent.

66 Stenning, pages 59-60.

67 J.Ll.J. Edwards : Nouvelle-Écosse. Royal Commission on the Donald Marshall, Jr., Prosecution, *Volume 5 : Walking the Tightrope of Justice - An Examination of the Office of Attorney General: A Series of Opinion Papers* (Halifax : Imprimeur de la Reine, 1989).

68 Nouvelle-Écosse. Royal Commission on the Donald Marshall, Jr. Prosecution, *Report of the Royal Commission on the Donald Marshall, Jr., Prosecution* (Halifax : Imprimeur de la Reine, 1989), pages 229-230.

69 L'aliéna 6c) de la *Public Prosecutions Act* prévoit la tenue de consultations qui ne lient pas le directeur des poursuites publiques (DPP), et l'aliéna 6a, ajouté en 1999, dispose que le procureur général et le DPP doivent « discuter de questions de politique, y compris les poursuites importantes existantes et envisagées » à l'occasion de réunions mensuelles. Voir Edwards, *Walking the Tightrope of* Justice, page 189. Je signale qu'il n'y a aucune disposition en matière de consultations informelles dans la nouvelle loi fédérale intitulée *Loi sur le directeur des poursuites pénales*.

70 *Loi sur le directeur des poursuites pénales*, articles 10 à 12, dans le projet de loi C-2 adopté par la Chambre des Communes.

71 Rapport de la Commission Arar, page 329.

72 *Ibid.*, page 330

73 Voir, de façon générale, le mémoire de la Police provinciale de l'Ontario, Partie 2, aux paragraphes 191 à 198.

74 Roach, pages 38 et 39.

75 Mémoire de l'Association canadienne des libertés civiles, page 6.

76 Mémoire de la Police provinciale de l'Ontario, Partie 2, paragraphe 183.

77 Mémoire de la Police provinciale de l'Ontario, Partie 2, page 88.