

RÉSUMÉ — ANALYSE DES POLITIQUES — VOLUME 2

Le volume 2, intitulé *Analyse des politiques*, contient mes « recommandations afin d'éviter la violence dans des circonstances similaires ».

Les manifestations et occupations autochtones ont lieu dans l'ensemble de la province, souvent sans avertissement, et nul ne peut prédire où elles auront lieu. Les facteurs et catalyseurs fondamentaux de telles manifestations continuent à exister en Ontario, soit plus d'une décennie après Ipperwash. Toutefois, mon analyse m'a convaincu que les occupations et les manifestations autochtones ne sont pas inévitables et qu'elles ne sont pas non plus inévitablement violentes.

Le gouvernement provincial et les autres institutions provinciales doivent redoubler d'ardeur pour établir des relations fructueuses et sereines avec les peuples autochtones de l'Ontario, de façon à ce que nous puissions tous vivre ensemble pacifiquement et productivement. Dans les 12 années qui se sont écoulées depuis les événements d'Ipperwash, des changements importants et constructifs ont été apportés à la loi et à des institutions publiques essentielles. Pourtant, ce n'est pas suffisant. Nous devons faire davantage que résoudre des conflits par gestion de crise. Et nous ne pouvons demeurer passifs; l'inaction ne fera qu'accroître les tensions extrêmes existant déjà entre les citoyens autochtones et non autochtones dans cette province.

Le catalyseur premier de la plupart des importantes occupations et manifestations est un différend portant sur une revendication territoriale, un lieu de sépulture, l'exploitation des ressources ou les droits de récolte, de chasse et de pêche. Le conflit essentiel porte cependant la plupart du temps sur les terres. Les occupations et manifestations autochtones contemporaines devraient par conséquent être perçues comme un facteur causant la tension – qui remonte à des centaines d'années – entre les Autochtones et les non-Autochtones au sujet du contrôle, de l'utilisation et de la propriété des terres. La fréquence des occupations et manifestations en Ontario et au Canada est un symptôme, voire le résultat, de notre inhabilité collective et constante à résoudre logiquement ces tensions.

Les occupations et manifestations autochtones sont vraisemblablement beaucoup plus fréquentes que ce que croient la plupart des Ontariens non autochtones. La plupart des résidents de la province ont probablement entendu parler d'Ipperwash, d'Oka et de Caledonia. Le nombre de personnes

susceptibles d'avoir entendu parler de Burnt Church ou du lac Gustafsen est plus faible. On peut cependant conclure à juste titre que seuls les peuples autochtones sont susceptibles de vraiment connaître l'ampleur du phénomène en Ontario et au Canada.

Lorsque les contacts avec les peuples autochtones prennent la forme d'affrontements et ont lieu d'un côté et de l'autre des barricades, le prix immédiat à payer est très élevé. Le risque est encore plus grand pour tous les Ontariens si les différends de longue date avec les peuples autochtones restent en suspens jusqu'à ce que ces derniers perdent contenance. En l'absence de moyens efficaces et respectueux permettant de résoudre ces différends, un climat d'insécurité et d'incertitude subsistera en ce qui a trait aux terres disputées. Tous les Ontariens continueront à ne pouvoir profiter d'occasions de travailler en collaboration avec les peuples autochtones aux fins de la préservation et de l'exploitation des ressources naturelles. Et, ce qui est peut-être encore plus grave, nous n'aurons pas réussi à établir et à entretenir avec les Autochtones des relations de confiance dont nous puissions être fiers et qui seraient profitables à tous les Ontariens.

Le volume 2, intitulé *Analyse des politiques*, commence par un bref historique et une courte analyse des occupations et des manifestations autochtones. Ensuite, le volume est organisé par thèmes, autour de trois grands secteurs de politiques : les droits reconnus par traité et les droits autochtones, les services policiers et les peuples autochtones, et les relations entre la police et le gouvernement. La section sur les droits reconnus par traité et les droits autochtones comporte des chapitres sur le règlement des revendications territoriales, les ressources naturelles, les lieux de sépulture autochtones, l'éducation sur les peuples autochtones et les arrangements institutionnels qui soutiennent les réformes que j'ai recommandées. Les chapitres sur les services de police et les peuples autochtones traitent des interventions policières faisant suite aux manifestations autochtones, des services policiers des Premières nations et du maintien de l'ordre sans préjugés. La section sur les relations entre la police et le gouvernement comporte une analyse détaillée de cette question, l'accent étant plus particulièrement mis sur les relations que la police et le gouvernement ont entretenues durant un incident capital mettant en cause les Autochtones.

Le reste du présent résumé offre un bref exposé des domaines du rapport proprement dits.

RAPPORTS FONDÉS SUR LES TRAITÉS EN ONTARIO

Les Autochtones occupent des terres et érigent des barrages sur les voies de transport lorsque les membres de leur collectivité croient que les gouvernements ne respectent pas leurs droits issus de traités ou leurs droits ancestraux et qu'ils ne disposent d'aucun moyen politique ou juridique d'obtenir réparation. Les événements qui ont mené à la mort de Dudley George faisaient suite à un différend de longue date portant sur les droits issus de traités et les droits ancestraux.

Pour améliorer leurs rapports avec les peuples autochtones, les gouvernements et les citoyens doivent reconnaître que ce sont les traités qui ont été conclus avec les Autochtones qui ont permis aux non-Autochtones de s'établir en Ontario et de jouir de ses ressources. Presque toutes les terres et eaux intérieures de la province sont visées par des traités que les Premières nations ont conclus avec les gouvernements britannique et canadien. Contrairement à ce que certains pensent, ces traités ne sont pas des reliques d'un passé lointain. Ils constituent des accords évolutifs, et les engagements sur lesquels ils sont fondés ont encore aujourd'hui plein effet juridique au Canada.

Le processus de conclusion des traités semblait garantir que les rapports entre les parties seraient fondés sur un respect mutuel et des intérêts communs. Cependant, une fois que les colons eurent surpassé les Autochtones en nombre et que l'aide militaire des nations indiennes ne fut plus nécessaire pour défendre la colonie, les non-Autochtones ont cessé de respecter les traités et ont adopté des politiques de domination et d'assimilation. Pendant plus d'un siècle, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ne se sont pas acquittés des obligations que les traités leur imposaient ou ont interprété les traités en fonction de leurs propres intérêts, tandis que les signataires autochtones ne disposaient d'aucun moyen politique ou juridique de faire valoir les droits que les traités leur reconnaissaient.

La situation des Chippewas de la Première nation de Kettle et Stony Point permet de comprendre la frustration et la colère que peut susciter l'omission du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial de prendre leurs obligations au sérieux. Elle démontre également que l'omission d'informer les résidents ontariens des relations conventionnelles qui constituent le fondement de leur province risque d'entretenir la confusion et d'engendrer de nouveaux conflits. L'expérience d'Ipperwash nous aura appris que tous les Ontariens, Autochtones et non-Autochtones, sont des peuples visés par les traités.

Il y a trois domaines dans lesquels une réforme des relations autochtones s'impose de manière plus impérieuse si on veut éviter des incidents du genre de celui qui est survenu à Ipperwash. Le premier concerne les différends portant sur les droits issus de traités concernant les terres et les eaux. Le deuxième domaine a trait à la réglementation et au développement des ressources naturelles sur les terres et dans les eaux traditionnelles autochtones. Le troisième domaine concerne la protection et le respect du patrimoine autochtone et des lieux de sépulture et autres lieux sacrés autochtones.

LE RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS TERRITORIALES

La plus grande source de frustration, de méfiance et de ressentiment chez les Autochtones de l'Ontario réside dans le fait que nous ne parvenons pas à régler, de façon juste et avec célérité, les manquements aux obligations issues des traités et aux autres obligations juridiques envers les Premières nations. Si les gouvernements de l'Ontario et du Canada veulent éviter de futures confrontations semblables à celles d'Ipperwash ou de Caledonia, ils devront régler les revendications relatives aux terres et aux traités de manière juste et efficace.

L'expression « revendications territoriales » suscite un profond malentendu sur la place publique. Pour plusieurs, elle donne à penser que les Premières nations demandent aux gouvernements de leur donner davantage de terres, mais ce n'est pas le cas. Les Premières nations demandent en effet aux gouvernements, dans le cadre de ces revendications, de respecter les promesses qu'ils leur ont faites au sujet des terres et des ressources et de les dédommager par suite du non-respect de ces promesses.

Étant donné que les revendications territoriales portent d'abord et avant tout sur des questions d'ordre juridique, les Premières nations pourraient les porter devant les tribunaux. Cependant, les poursuites sont coûteuses et reposent sur une procédure accusatoire. De plus, les tribunaux sont rarement en mesure de régler entièrement le litige. Surtout, les décisions judiciaires ne peuvent mener à l'établissement, entre les Premières nations, les gouvernements et les collectivités avoisinantes, de la relation permanente positive qui est nécessaire à l'élaboration de solutions consensuelles aux questions d'ordre pratique qui dépassent les aspects purement juridiques. C'est pour toutes ces raisons que des solutions de rechange aux litiges visant à favoriser des règlements

négociés ont été présentées. Malheureusement, les processus d'examen des revendications relatives aux terres et aux traités que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont élaborés et appliqués depuis le milieu des années 1970 se sont révélés, dans l'ensemble, inefficaces, désespérément lents et inéquitable. En outre, il n'y a aucune responsabilisation ni aucune transparence au sein de ces processus.

Les deux ordres de gouvernement (fédéral et provincial) rendent plus complexes les mesures à prendre pour corriger les failles du processus de règlement des revendications. Bien que quelques revendications formulées en Ontario ne concernent que le gouvernement fédéral, la plupart des revendications concernent à la fois le gouvernement fédéral et le gouvernement ontarien. En conséquence, toute réforme entreprise par l'Ontario sera incomplète et insuffisante, à moins que le gouvernement fédéral ne mette en place des réformes complémentaires appropriées.

À mon avis, la mise sur pied d'une commission d'étude des traités de l'Ontario (CÉTO) permettrait d'améliorer sensiblement l'efficacité, l'efficacite et l'équité du processus de revendications territoriales en Ontario. La CÉTO ne négocierait pas les revendications territoriales ni ne déterminerait le sens des traités. Elle aurait plutôt comme mandat stratégique d'aider les gouvernements de l'Ontario et du Canada et les Premières nations à négocier les règlements des revendications territoriales de façon indépendante et impartiale. Pour assurer l'indépendance et la permanence de la CÉTO, il faudrait la créer dans une loi provinciale à titre d'organisme indépendant relevant directement de l'Assemblée législative de l'Ontario. À cet égard, elle serait similaire à un autre important organisme de surveillance indépendant, à savoir, le commissaire à l'environnement de l'Ontario. Le succès de la CÉTO devrait être assuré au moyen d'un financement approprié.

La création de la CÉTO constitue la principale mesure que je recommande pour améliorer le processus de revendications territoriales de l'Ontario. Cependant, cette mesure à elle seule ne permettra pas d'améliorer le processus de façon significative si elle n'est pas conjuguée à d'autres initiatives tant provinciales que fédérales, notamment les réformes des critères d'admissibilité au processus de revendications territoriales de l'Ontario, la protection des intérêts non autochtones, ainsi que l'amélioration du financement destiné au processus de revendications territoriales d'une façon générale.

La coopération fédérale-provinciale sera cruciale pour garantir l'efficacité

à long terme de la CÉTO. Les deux gouvernements doivent assurer le succès de la Commission au moyen d'un appui financier, politique et administratif. La coopération fédérale-provinciale en ce qui concerne la CÉTO devrait être accompagnée d'autres initiatives fédérales-provinciales en vue d'améliorer l'efficacité, l'efficience et l'équité du processus de revendications territoriales de l'Ontario dans les domaines de l'enregistrement des revendications, du règlement des différends, des responsabilités légales et des points de référence/politiques communs.

Le gouvernement provincial devrait déployer tous les efforts voulus pour créer la CÉTO et pour aborder les autres questions que j'ai identifiées dans le présent rapport avec la pleine collaboration du gouvernement fédéral. Cependant, si cela n'est pas possible, le gouvernement provincial devrait aller de l'avant en créant la CÉTO et en abordant lui-même les autres questions avec la pleine participation et la pleine collaboration des Premières nations de l'Ontario.

RESSOURCES NATURELLES

Les différends entre les peuples autochtones, les gouvernements et les tierces parties au sujet de la mise en valeur des ressources naturelles ont mené à plusieurs occupations et manifestations autochtones. En effet, certaines des occupations et manifestations les plus connues et les plus longues ont porté sur des questions relatives aux ressources naturelles, notamment les manifestations à Burnt Church, Temagami et Grassy Narrows, ainsi que la « guerre dans les bois » en Colombie-Britannique. L'incident récent visant la Première nation de Kitchenuhmaykoosib à Big Trout Lake, dans le nord de l'Ontario, illustre la tension croissante au sujet des ressources naturelles dans cette région.

La réglementation des ressources naturelles est un domaine dans lequel les droits ancestraux, les intérêts économiques non autochtones et l'intervention des tribunaux peuvent entrer violemment en collision avant, pendant ou après une occupation ou manifestation autochtone.

Les différends au sujet des ressources naturelles découlent souvent des points de vue nettement différents au sujet de la nature des terres que les peuples autochtones ont accepté de partager avec les nouveaux venus, par opposition à celles qu'ils ont conservées comme réserves pour leur utilisation et leur occupation exclusives. Les peuples des Premières nations considéraient et considèrent encore les terres qu'ils ont accepté de partager comme leurs « terres traditionnelles », là où les ressources avaient pendant plusieurs années assuré leur subsistance. Bien qu'ils aient accepté de renoncer à leur titre

ancestral exclusif à l'égard de ces terres en concluant des traités avec la Couronne, ils n'ont jamais eu l'intention de les abandonner. Ils considèrent encore ces terres comme une source importante de subsistance et un élément fondamental de leur identité.

Certaines décisions de la Cour suprême du Canada ont précisé le sens des droits ancestraux ou issus de traités reconnus et confirmés dans la Constitution canadienne. Dans trois affaires récentes, la Cour a traité du principe de l'« honneur de la Couronne » et de l'obligation du gouvernement de consulter les peuples autochtones et de tenir compte de leurs intérêts au moment d'envisager toute mesure susceptible d'avoir un impact sur les droits ancestraux ou issus de traités. Les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations locales ont désormais une obligation de consulter non seulement dans les situations dans lesquelles le droit ancestral ou issu d'un traité est prouvé, mais aussi dans les cas où le droit est revendiqué mais pas encore prouvé.

L'obligation de consulter et d'accommoder est extrêmement importante. Elle offre la véritable possibilité de concilier les droits et intérêts autochtones à l'égard des terres, de l'eau et des ressources au moyen d'une consultation pacifique et significative des peuples autochtones et de leur participation au processus décisionnel. Ainsi, à condition d'être exécutée convenablement et efficacement, l'obligation de consulter et d'accommoder offre la véritable possibilité de réduire considérablement le nombre d'occupations et de manifestations autochtones.

À mon avis, l'élaboration d'une politique provinciale sur l'obligation de consulter et d'accommoder constituerait un bon départ. Au bout du compte, il serait souhaitable d'incorporer la reconnaissance de cette obligation à la législation, aux règlements et à d'autres politiques gouvernementales applicables. Les organisations des Premières nations et des Métis devraient participer pleinement à l'élaboration de ces politiques.

En sus de cette initiative, le gouvernement provincial devrait continuer à travailler avec les organisations autochtones en Ontario pour élaborer des accords de cogestion et des initiatives de partage des ressources. Le gouvernement provincial devrait aussi fournir un soutien financier ou autre aux organisations autochtones et à des tierces parties pour qu'elles développent leur capacité, identifient les meilleures pratiques et formulent des stratégies pour favoriser la cogestion et le partage des ressources.

Le ministère des Richesses naturelles et les Premières nations devraient travailler ensemble dans le cadre de certaines initiatives supplémentaires,

notamment la mise à jour et l'amélioration de la Politique provisoire de mise en application.

LIEUX DE SÉPULTURE ET SITES PATRIMONIAUX AUTOCHTONES

Les rites de sépulture touchent les idées et croyances personnelles, culturelles, religieuses et philosophiques fondamentales des peuples autochtones et non autochtones.

Les sites patrimoniaux et lieux de sépulture autochtones deviennent les points d'inflammation d'une occupation ou manifestation lorsque les peuples autochtones sont d'avis qu'ils doivent agir pour protéger un site contre toute profanation. Cela arrive souvent lorsqu'un propriétaire foncier ou promoteur public ou privé refuse de reconnaître un lieu de sépulture ou site patrimonial autochtone ou refuse de consulter les peuples autochtones au sujet de la disposition du site. La crise d'Oka de 1990 est le plus célèbre affrontement visant un lieu de sépulture autochtone.

Heureusement, il y a eu un ralentissement marqué du rythme de destruction de sites archéologiques dans la province. Cependant, le risque de perte à l'avenir demeure très élevé en raison de la croissance et du développement continus, notamment dans le sud de l'Ontario.

Le gouvernement provincial a fait des progrès importants en ce qui concerne l'incorporation des valeurs autochtones et la protection des lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones. Néanmoins, je crois que les lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones situés sur les terres de la Couronne peuvent et devraient être protégés encore plus efficacement.

Les lois et politiques régissant les lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones devraient reconnaître le caractère unique de ces lieux et sites, garantir que les Premières nations sont au courant des décisions qui les touchent et favoriser la participation des Premières nations au processus décisionnel qui les concerne. Une participation significative et constructive dépend obligatoirement de l'obligation de rendre compte et de la transparence dans le cadre du processus décisionnel.

ÉDUCATION PORTANT SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES

L'éducation est essentielle à l'amélioration des relations entre les peuples autochtones et les peuples non autochtones. À tout le moins, chaque Ontarien

devrait comprendre que la province et notre pays ont pris appui sur les traités négociés avec nos Premières nations et que tout le monde partage les avantages et obligations prévus par ces traités. Chaque Ontarien devrait aussi savoir que les traités ne sont pas des objets historiques d'un passé lointain. Ils demeurent pertinents et d'une suprême importance aujourd'hui.

Mes recommandations à cet égard visent principalement à garantir que le gouvernement provincial et la Commission d'étude des traités de l'Ontario travaillent avec les organisations et éducateurs des Premières nations pour élaborer un plan d'ensemble visant à favoriser l'éducation publique générale concernant les traités en Ontario. Il s'agit notamment d'élaborer un matériel et des stratégies d'enseignement qui soulignent le caractère local ou régional des relations fondées sur des traités.

LEADERSHIP ET CAPACITÉS DE LA PROVINCE

La complexité et l'importance des questions autochtones ont dépassé les mécanismes institutionnels qui leur sont consacrés au sein du gouvernement provincial. En conséquence, j'ai conclu que le gouvernement provincial devrait créer un ministère des Affaires autochtones ayant un mandat et un pouvoir clairs, ses propres ministre (ayant un siège à la table du Conseil des ministres) et sous-ministre, ainsi que son propre budget.

La création d'un tel ministère ferait beaucoup pour garantir que les questions autochtones reçoivent la priorité et l'attention qu'elles méritent; elle ouvrirait en outre la voie à un engagement de la province à développer une nouvelle relation constructive avec les peuples autochtones.

Le portefeuille actuel de programmes du Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario (SAAO) devrait être le point de départ du nouveau ministère. Cependant, le mandat du nouveau ministère devrait dépasser ce portefeuille et comprendre un soutien pour la Commission d'étude des traités de l'Ontario, la création d'un mécanisme permanent permettant de recueillir régulièrement les commentaires de la collectivité autochtone, ainsi que d'autres initiatives. Les attentes concernant le nouveau ministère devraient être raisonnables, au sein et à l'extérieur du gouvernement, et les objectifs doivent être réalisables et bien compris de tout le monde.

Les Premières nations et les peuples autochtones de l'Ontario auront besoin de ressources et d'habiletés afin de participer efficacement aux nouveaux processus et institutions recommandés dans le présent rapport. Par

conséquent, je recommande que le gouvernement provincial établisse et finance un fonds de réconciliation avec les Autochtones de l'Ontario, selon le modèle du First Nations New Relationship Trust Fund en Colombie-Britannique. Le gouvernement provincial (par l'intermédiaire du ministère des Affaires autochtones, si celui-ci est créé) devrait travailler avec les Premières nations et les organisations autochtones afin de définir le mandat, la structure de gouvernance, les lignes directrices en matière de financement et la structure administrative du fonds.

MAINTIEN DE L'ORDRE LORS DES OCCUPATIONS AUTOCHTONES

La façon dont le maintien de l'ordre est assuré lors des occupations et manifestations autochtones est une question importante pour les manifestants autochtones, les collectivités autochtones et la police, mais aussi une question qui concerne tous les Ontariens. Le droit d'assemblée pacifique est un élément fondamental de la démocratie canadienne et il est consacré par l'article 2 de la Charte canadienne des droits et libertés. Pour garantir la sécurité personnelle de tous les citoyens lors d'une manifestation, la police doit faire preuve de retenue et ne faire usage de la force qu'en dernier ressort. Les actes de violence enflamment les rapports entre la police et les Autochtones et rendent considérablement plus difficile la résolution d'importantes questions juridiques, sociales et économiques. La prévention de la violence et la promotion de la résolution pacifique des conflits touchant les Autochtones nous intéressent donc tous.

Lors des occupations et manifestations autochtones, les services de police et les dirigeants de la police devraient avoir pour objectifs de réduire au minimum le risque de violence, de faciliter l'exercice des droits constitutionnellement protégés, notamment les droits ancestraux ou issus de traités et le droit d'assemblée pacifique, de maintenir et rétablir l'ordre public, de rester neutre quant au grief sous-jacent et, dans la mesure du possible, de faciliter la création de rapports de confiance mutuelle qui permettront aux parties de résoudre leur conflit de façon constructive.

Sur le plan de l'organisation, les services de police devraient consacrer leur temps et leurs ressources à se doter de la capacité d'intervention en cas de manifestation et d'occupation autochtone. Ce qui revient à faire en sorte qu'ils aient des cadres supérieurs et agents ad hoc, avec formation sur l'histoire,

les lois et les coutumes autochtones. Ce qui signifie aussi qu'une approche intégrée et centrée sur le maintien de la paix en ce qui concerne l'intervention de la police lors des occupations et manifestations autochtones devrait comprendre des agents autochtones et non autochtones, la Police provinciale de l'Ontario, ainsi que les services de police des Premières nations.

La stratégie suivie par la police relativement aux occupations et manifestations autochtones devrait mettre l'accent sur la création des réseaux de communication et des relations de confiance mutuelle avec les peuples autochtones avant, pendant et après les manifestations. Cette approche requiert par la force des choses une communication, une collaboration et des partenariats permanents avec les Premières nations et les dirigeants et collectivités autochtones.

Les manifestations et occupations autochtones peuvent aussi requérir l'intervention des gouvernements fédéral et provincial. Cela tient à ce qu'elles soulèvent souvent des questions d'ordre public et de droit qui dépassent la sphère du maintien de l'ordre et le pouvoir des services de police. Il ne faut pas que les gouvernements se dérober de leurs obligations constitutionnelles envers les Premières nations et les peuples autochtones sous prétexte qu'ils doivent se tenir à l'écart des « questions opérationnelles » de la police.

Au cours des douze dernières années, il y a eu de nombreux changements au niveau du maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones et sur le plan des rapports entre les peuples autochtones et la police. J'ai tenu compte de ces changements.

La participation de la Police provinciale de l'Ontario à la partie 2 de l'enquête a mis en lumière la diversité et la profondeur de ses programmes et politiques visant à promouvoir de bonnes relations avec les collectivités autochtones. Le concept de préparation de la Police provinciale de l'Ontario intitulé « Framework for Police Preparedness for Aboriginal Critical Incidents » fait partie d'une stratégie globale de la Police provinciale de l'Ontario pour améliorer le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones.

Le concept de préparation définit une large structure stratégique pour le maintien de l'ordre dans une grande variété de crises autochtones. Il s'agit d'une politique opérationnelle visant à guider les commandants et agents du lieu de l'incident avant, pendant et après la crise. La Police provinciale de l'Ontario a appliqué le concept de préparation à Caledonia.

J'estime que le concept de préparation et les programmes connexes sont des pratiques exemplaires. La Police provinciale de l'Ontario devrait continuer à considérer que le concept de préparation et les initiatives connexes revêtent une priorité élevée au sein de l'organisation et leur consacrer un niveau correspondant de ressources et de soutien de la part de la direction. Le gouvernement provincial devrait affecter des ressources suffisantes à la Police provinciale de l'Ontario pour que celle-ci puisse soutenir ces initiatives.

Néanmoins, la Police provinciale de l'Ontario devrait prendre diverses mesures pour éprouver le concept de préparation et les programmes connexes ou pour en améliorer l'efficacité. À mon avis, il est évident qu'une évaluation indépendante est la prochaine mesure à prendre. Le concept de préparation et le programme des équipes de relations avec les Autochtones de la Police provinciale de l'Ontario devraient être soumis à des évaluations par des tiers indépendants. Les évaluations devraient comprendre une participation appréciable et effective de représentants des Premières nations aux étapes de la conception, de la supervision et de l'analyse.

La Police provinciale de l'Ontario devrait aussi améliorer ses activités de consultation et de diffusion en constituant un comité chargé de mener des consultations officielles auprès des principales organisations politiques autochtones en Ontario, en élaborant une politique en matière de consultation et de liaison pour les collectivités non autochtones et en élaborant une stratégie pour rétablir de bons rapports avec les collectivités autochtones et non autochtones après une occupation ou manifestation autochtone.

La responsabilité de la promotion d'une approche fondée sur le maintien de la paix n'incombe pas uniquement à la Police provinciale de l'Ontario. Le gouvernement provincial devrait élaborer une politique régissant ses propres interventions lors des occupations et manifestations autochtones. Cette politique devrait réaffirmer publiquement l'engagement du gouvernement provincial envers le maintien de la paix et favoriser une action uniforme et coordonnée du gouvernement provincial, de la Police provinciale de l'Ontario et des autres services de police. Ainsi, tout service de police en Ontario chargé du maintien de l'ordre lors d'une occupation ou manifestation autochtone serait tenu de reconnaître et de respecter les pratiques exemplaires actuelles. La politique codifierait aussi les leçons tirées de la crise d'Ipperwash. Les Ontariens autochtones et non autochtones seraient rassurés que le maintien de la paix est l'objectif de la police comme du gouvernement dans la province, que les

droits ancestraux ou issus de traités seront respectés, que des négociations seront tentées à toute occasion raisonnable et que la police ne fera usage de la force qu'en dernier ressort.

Le gouvernement provincial devrait aussi élaborer des politiques régissant les négociations avec les manifestants lors des occupations et manifestations autochtones, ainsi que des politiques sur les demandes d'injonction. La province devrait aussi travailler avec le gouvernement fédéral, les administrations locales et les gouvernements des Premières nations pour promouvoir la sensibilisation du public aux manifestations autochtones importantes et pour fournir des renseignements aux collectivités touchées.

En dernier lieu, au moyen d'accords protocolaires nouveaux ou renouvelés, le gouvernement provincial, les Premières nations, la Police provinciale de l'Ontario et les autres services de police en Ontario devraient développer des réseaux propres à promouvoir la communication, la compréhension, la confiance et la collaboration lors des occupations et manifestations autochtones.

SERVICES DE POLICE DES PREMIÈRES NATIONS

Les services policiers des Premières nations appuient souvent la Police provinciale de l'Ontario lors des occupations et manifestations sur le territoire relevant de la Police provinciale de l'Ontario. Les services policiers des Premières nations sont aussi souvent appelés à prendre en charge le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations dans leurs propres collectivités. Ils jouent également un rôle important dans la prévention des occupations et manifestations, en désamorçant les tensions avant qu'elles ne mènent à une manifestation.

Les services policiers des Premières nations en Ontario sont à la fois utiles et productifs. Ils contribuent de façon importante à la sécurité publique, favorisent des services de police adaptés à la culture et aident à bâtir des relations de respect entre la police et les peuples autochtones dans l'ensemble de la province. S'ils étaient appuyés et maintenus convenablement, ils pourraient être encore plus efficaces à l'avenir.

Le gouvernement provincial, la Police provinciale de l'Ontario et les services policiers des Premières nations devraient travailler ensemble pour déterminer comment le gouvernement provincial pourrait appuyer les services

policiers des Premières nations pour que ceux-ci soient aussi efficaces que possible au moment de prendre en charge le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones, soit dans leurs propres collectivités, soit à l'appui de la Police provinciale de l'Ontario ou d'autres services policiers en Ontario.

En dernier lieu, les gouvernements provincial, fédéral et des Premières nations devraient s'engager conjointement à renouveler les services policiers des Premières nations en Ontario. Ensemble, ils devraient consolider les gains obtenus jusqu'à présent et faire en sorte que les services policiers des Premières nations bénéficient d'un fondement financier, opérationnel et juridique beaucoup plus solide. Pour ce faire, les gouvernements fédéral et provincial devraient s'engager à travailler avec les Premières nations pour élaborer un fondement législatif solide pour les services policiers des Premières nations en Ontario et à accroître le financement des immobilisations et de soutien à l'exploitation destiné à ces services.

SERVICES DE POLICE IMPARTIAUX

Les attitudes des policiers et des Autochtones les uns envers les autres peuvent déterminer de façon importante si une manifestation demeurera pacifique ou si elle basculera dans la violence. Le fait que les gens qui se font face d'un côté et de l'autre d'un barrage routier voient des stéréotypes plutôt que des individus occasionne inévitablement des problèmes.

La Police provinciale de l'Ontario a reconnu que la mort par balle de Dudley George a laissé une marque tragique sur les relations entre la Police provinciale de l'Ontario et la collectivité autochtone. Néanmoins, la tragédie a aussi permis d'apporter des changements constructifs importants au sein de la PPO et dans les relations qu'elle entretient avec les Autochtones.

L'étendue et la profondeur des initiatives que la Police provinciale de l'Ontario a prises sur le plan des relations entre la police et les Autochtones sont impressionnantes. Ces programmes représentent une stratégie exhaustive qui est destinée à améliorer les relations entre la Police provinciale de l'Ontario et les Autochtones, surtout s'ils sont combinés aux initiatives de la Police provinciale de l'Ontario concernant le maintien de l'ordre lors des occupations et les services policiers des Premières nations. Je crois, de façon générale, que les initiatives prises par la Police provinciale de l'Ontario sur le plan des relations entre la police et les Autochtones sont conformes aux pratiques exemplaires

qui ont été relevées dans des enquêtes et des rapports antérieurs. La Police provinciale de l'Ontario devrait maintenir ces initiatives et leur accorder un degré de priorité élevé au sein de l'organisation.

Comme dans le cas du concept de préparation et du programme des équipes de relations avec les Autochtones, l'étape suivante serait d'établir une stratégie d'évaluation exhaustive qui engloberait la totalité des initiatives importantes de la Police provinciale de l'Ontario en matière de relations entre la police et les Autochtones, y compris une évaluation externe et indépendante des initiatives de recrutement et de formation de sensibilisation à la culture autochtone. Le programme d'évaluation devrait comprendre une collecte de données exhaustive. La Police provinciale de l'Ontario devrait établir cette stratégie en partenariat avec les organisations autochtones en Ontario.

Pour leur part, le gouvernement provincial et le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels devraient élaborer une stratégie provinciale nouvelle et axée sur l'avenir en vue d'améliorer les relations entre la police et les Autochtones en Ontario. La stratégie comprendrait des initiatives ayant pour but d'appuyer la Police provinciale de l'Ontario dans le cadre de ses efforts et initiatives connexes visant à rehausser les compétences, les pratiques exemplaires, les capacités et les ressources de toute la province en conformité avec les meilleures traditions qui soient sur le plan de la prestation de services policiers équitables, transparents, comptables et démocratiques. Le gouvernement provincial démontrerait ainsi qu'il s'attend à ce que les services de police assurés aux collectivités autochtones le soient d'une manière respectueuse et selon les mêmes normes que celles qui s'appliquent aux collectivités non autochtones. Cette politique devrait être conçue avec la participation des organisations autochtones en Ontario.

En dernier lieu, il y a la question des cas de comportement raciste et d'autres conduites reflétant un manque de sensibilité culturelle de la part des agents de police. Le gouvernement provincial est en voie d'établir un nouveau système de plaintes contre la police en Ontario au moyen du projet de loi 103, intitulé Loi de 2006 sur l'examen indépendant de la police. Le nouveau système améliorera de manière significative la façon dont les plaintes ou incidents portant sur un comportement raciste et d'autres conduites reflétant un manque de sensibilité culturelle de la part des agents de police sont traités en Ontario.

Le système de plaintes pourrait être amélioré davantage si l'on exigeait que les plaintes portées contre un service de police et alléguant un comportement

raciste ou un manque de sensibilité culturelle soient traitées par le nouveau directeur indépendant de l'examen de la police. Le directeur indépendant de l'examen de la police devrait ensuite déterminer la politique que suivraient son bureau et le service de police, y compris le rôle, le cas échéant, de la discipline informelle. De telles modifications amélioreraient la transparence et l'obligation de rendre compte à l'égard de ces questions.

Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels devrait aussi publier à l'intention de tous les corps policiers de l'Ontario, y compris la Police provinciale de l'Ontario, une directive obligeant les agents de police à signaler à leurs surveillants les incidents de racisme ou autres comportements manquant de sensibilité culturelle de la part d'autres agents. Cela permettrait de s'assurer que de tels comportements sont abordés, même lorsqu'il n'y a aucun plaignant externe.

RELATIONS ENTRE LA POLICE ET LE GOUVERNEMENT

L'enquête d'Ipperwash a été 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.

Contrairement à de nombreuses autres questions examinées dans le cadre de la présente enquête, il y a eu ces douze dernières années peu de progrès ou de réformes dans les règles juridiques et de principe qui régissent cette relation constitutionnelle fondamentale. 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 d'éviter ou d'amoindrir 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 ».

J'ai conclu qu'il est nécessaire de moderniser le concept ou la doctrine de l'indépendance de la police dans le contexte de ce que l'on sait 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 des manifestations autochtones, où les lignes de démarcation entre les politiques et les opérations sont souvent floues.

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. Des règles plus claires favoriseront aussi 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. Des règles plus claires sont aussi susceptibles de rehausser la sécurité du public et d'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 sont claires et transparentes afin 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.

Toute tentative visant à 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. Cela n'est pas toujours possible ou souhaitable.

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, ne devrait pas s'appliquer au-delà de l'élément central des décisions indépendantes que

prend la police en exerçant ses pouvoirs d'application de la loi dans des cas particuliers.

Le concept de la « responsabilité opérationnelle de la police » doit être apparié et mis en balance avec le concept complémentaire de la « responsabilité ministérielle en matière de politiques ». Ce concept reconnaît et souligne qu'un ministre du gouvernement élu assume la responsabilité ultime des politiques qu'applique la police.

À mon avis, la mise en œuvre de mes recommandations dans le domaine mènera à un cadre plus clair et moderne et, en fin de compte, plus démocratique, qui servira à régir les relations entre la police et le gouvernement en Ontario. Les mesures recommandées prévoient aussi un système axé sur des principes, 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.

Le premier élément important d'un nouveau cadre de prestation de services policiers consiste à préciser, par voie législative, les rôles et les responsabilités de la Police provinciale de l'Ontario, du ministre provincial responsable de la prestation de services policiers (le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, anciennement le solliciteur général) et d'autres membres du gouvernement provincial en ce qui concerne la prise des décisions de politique et des décisions opérationnelles.

Le deuxième élément est la revitalisation des directives ministérielles. Cette mesure permettrait de reconnaître 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 qui se succèdent adopteront inévitablement des politiques différentes pour les services de police. Cependant, toute élaboration de politiques par le gouvernement au sujet de la prestation de services policiers devrait être fondée sur les principes de la transparence et de l'obligation de rendre compte et comprendre l'utilisation de directives ministérielles communiquées au public. Cela nécessite des réformes quant à la manière dont les directives ministérielles sont publiées, diffusées et retirées.

Le troisième élément du cadre est la formulation des règles et processus visant la gestion des échanges de renseignements entre la police et le gouvernement, notamment pendant une crise qui se déroule rapidement. Des considérations importantes relatives à la démocratie et la sécurité du public justifient les échanges de renseignements entre la police et le gouvernement.

Toutefois, lorsque de tels échanges sont nécessaires, il faut veiller à ce qu'ils ne se transforment pas en tentatives secrètes ou voilées visant à diriger de façon inappropriée les opérations policières.

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