



ARCHIVED - Archiving Content

Archived Content

Information identified as archived is provided for reference, research or recordkeeping purposes. It is not subject to the Government of Canada Web Standards and has not been altered or updated since it was archived. Please contact us to request a format other than those available.

ARCHIVÉE - Contenu archivé

Contenu archivé

L'information dont il est indiqué qu'elle est archivée est fournie à des fins de référence, de recherche ou de tenue de documents. Elle n'est pas assujettie aux normes Web du gouvernement du Canada et elle n'a pas été modifiée ou mise à jour depuis son archivage. Pour obtenir cette information dans un autre format, veuillez communiquer avec nous.

This document is archival in nature and is intended for those who wish to consult archival documents made available from the collection of Public Safety Canada.

Some of these documents are available in only one official language. Translation, to be provided by Public Safety Canada, is available upon request.

Le présent document a une valeur archivistique et fait partie des documents d'archives rendus disponibles par Sécurité publique Canada à ceux qui souhaitent consulter ces documents issus de sa collection.

Certains de ces documents ne sont disponibles que dans une langue officielle. Sécurité publique Canada fournira une traduction sur demande.

Police provinciale de l'Ontario

RAPPORT ANNUEL SUR L'UTILISATION DU CADRE DE RÉFÉRENCE (2007 – 2012)

**Cadre de référence pour la préparation des services policiers en cas
d'incident critique concernant les Autochtones**

TABLE DES MATIÈRES

- Section I – Introduction
- Section II – Vue d'ensemble du Cadre de référence
- Section III – Échéancier : Élaboration d'un Cadre de référence pour la préparation des services policiers en cas d'incident critique concernant les Autochtones, et d'un soutien connexe
- Section IV – Indicateurs de performance/Activités de mise en œuvre
 - Durabilité
 - Transparence
 - Efficacité
 - Renforcement des capacités
- Section V – Application du Cadre de référence dans les phases successives du conflit
 - Avant l'incident
 - Pendant l'incident
 - Après l'incident
- Section VI – Utilisation du Cadre de référence : exemples concrets
 - Opposition des Premières Nations à la taxe de vente harmonisée (2009-2010)
 - Réponse intégrée de la Police provinciale sur le territoire d'une Première Nation — Suivi après l'incident (2010)
 - Bâtir des relations entre les communautés autochtones et non autochtones : aller au-delà des allégations de racisme (2011-2012)

Section I – INTRODUCTION

Le volume 2 du Rapport de la Commission d'enquête sur l'Upperwash recommande que la Police provinciale de l'Ontario (la Police provinciale) prépare et publie un rapport annuel sur l'utilisation de son Cadre de référence pour la préparation des services policiers en cas d'incident critique concernant les Autochtones (recommandation n° 41). Selon l'honorable Sidney B. Linden, le concept de préparation, tel qu'établi dans le Cadre de référence, constitue... « une meilleure pratique » (Vol. 2, Analyse des politiques p. 236). Conformément à cette recommandation, la Police provinciale a le plaisir de présenter un rapport annuel sur l'utilisation du Cadre de référence pour les années 2007 à 2012.

Le Cadre de référence pour la préparation des services policiers en cas d'incident critique concernant les Autochtones (le Cadre de référence) fait partie d'un ensemble de documents de la Police provinciale appelé les « ordres de la Police provinciale ». Ces ordres comprennent les politiques, procédures, directives et lignes directrices émises par le commissaire. Ils sont structurés de manière à refléter l'orientation générale de la Police provinciale, en veillant à ce que les différents volets des services policiers de base soient effectivement et efficacement pris en compte et que la sécurité publique et la prévention du crime soient assurées de façon convenable et efficace. Les ordres de la Police provinciale comprennent notamment 15 politiques fondamentales qui portent sur les domaines qui ont le plus d'impact ou de répercussions ou sont susceptibles de soulever le plus de préoccupations. Le Cadre de référence fait partie de ces politiques fondamentales. Les ordres de la Police provinciale et les politiques fondamentales peuvent traiter de questions opérationnelles, et ne sont généralement pas accessibles au public.

Le présent rapport donne donc un aperçu des principes énoncés dans le Cadre de référence et décrit des indicateurs de performance pour l'application de ce cadre pendant la période de six ans allant de 2007 à 2012. Il convient de noter que l'information statistique reflète les données disponibles et n'inclut donc pas toutes les statistiques pour la période complète des six années.

Le Rapport annuel sur l'utilisation du Cadre de référence 2007-2012 est structuré de la manière suivante :

La **section II** donne un aperçu du Cadre de référence et de son application dans les diverses phases du déroulement d'un conflit, et distingue les types d'incidents et d'événements où l'utilisation de ce Cadre de référence peut être pertinente. Elle décrit également le programme de l'Équipe provinciale de liaison (EPL).

La **section III** présente le calendrier de l'élaboration et de la mise en œuvre du Cadre de référence.

La **section IV** présente quatre indicateurs de performance et décrit les principales activités correspondantes, pour la période visée par le présent rapport annuel. Les indicateurs de performance sont la durabilité, la transparence, l'efficacité et le renforcement des capacités.

La **section V** donne un aperçu des considérations relatives à chaque phase du déroulement d'un conflit : avant, pendant et après l'incident.

La **section VI** donne des exemples concrets d'utilisation du Cadre de référence.

SECTION II : VUE D'ENSEMBLE DU CADRE DE RÉFÉRENCE

L'utilisation du Cadre de référence constitue une stratégie policière importante en cas de conflit lié à une question autochtone ou non autochtone. L'efficacité de cette stratégie repose en grande partie sur le dialogue, la communication et les relations.

Le Cadre de référence pour la préparation des services policiers en cas d'incident critique concernant les Autochtones (le Cadre de référence) est une directive de politique générale qui guide l'intervention de la Police provinciale en cas de conflit. Le Cadre de référence s'applique aux conflits liés à des questions autochtones ou non autochtones. Il offre une grande latitude dans la façon de gérer chaque conflit, tout en établissant une approche globale qui permet d'obtenir le degré nécessaire de cohérence et de répondre aux obligations de base en matière de maintien de l'ordre ainsi qu'aux responsabilités découlant de la législation et de la common law.

La politique du Cadre de référence :

- promeut une approche logique sur le plan opérationnel, informée et souple pour résoudre les conflits et gérer les crises de façon cohérente;
- démontre un effort d'accommodement nécessaire et de respect mutuel des différences, des positions et des intérêts respectifs des communautés autochtones et non autochtones concernées et de la police;
- favorise l'élaboration de stratégies qui réduisent au minimum possible le recours à la force.

Le Cadre de référence subdivise chaque conflit en trois phases : avant l'incident, pendant l'incident et après l'incident. Il décrit les exigences, les ressources et les considérations nécessaires pour que la police puisse intervenir de façon informée, mesurée et souple dans chaque phase d'un conflit, en mettant l'accent sur la négociation et la médiation des questions liées au maintien de l'ordre. Pour maximiser l'efficacité du Cadre de référence, il faut l'appliquer avant qu'un problème ne se transforme en incident critique. Par conséquent, l'établissement de bonnes relations et le maintien d'un dialogue ouvert avec les parties concernées sont des éléments clés de l'approche préconisée dans le Cadre de référence.

Objectif des services policiers

Le Cadre de référence établit un objectif clair pour l'intervention de la police en cas de conflit : préserver la paix, prévenir les infractions et faire appliquer la loi d'une manière neutre, qui respecte et protège les droits de toutes les parties concernées. Pour atteindre cet objectif, le Cadre de référence précise qu'en cas de risque de conflit, il ne

faut ménager aucun effort pour comprendre les enjeux et, dans toutes les phases du conflit, protéger les droits de tous les intéressés.

Le rôle de la Police provinciale est défini par les obligations que lui imposent la loi et la common law et par son engagement à protéger les droits des particuliers et des personnes autochtones du Canada en vertu des lois fédérales et provinciales, dont la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les droits fondamentaux prévus par la Charte (article 2) comprennent la liberté d'opinion, d'expression et de réunion pacifique. Un environnement sûr et sécuritaire pour tous les participants et les communautés qui exercent ces droits est un élément important de l'approche préconisée dans le Cadre de référence. Le Cadre de référence précise aussi le rôle de la Police provinciale en vertu du paragraphe 4 (2) – fournir des services policiers convenables et efficaces – et de l'alinéa 42 (1) a) – préserver la paix – de la *Loi sur les services policiers* (LSP).

Le Cadre de référence met l'accent sur le maintien de la paix comme moyen de réduire au minimum la violence, de préserver et de rétablir l'ordre public, de maintenir la neutralité, de promouvoir les droits et d'établir des relations de confiance. Tout aussi important, le Cadre de référence précise qu'en cas de désobéissance civile et d'actes illicites, la Police provinciale doit mener des enquêtes et prendre les mesures appropriées, à son entière discrétion, en agissant de manière réfléchie et mesurée, et en n'ayant recours qu'au degré de force nécessaire pour assurer la sécurité de tous les citoyens et maintenir ou rétablir la paix, l'ordre et la sécurité. Le recours à la force est toujours un dernier recours. Pour répondre à l'objectif de préservation de la paix, la police disposer d'un pouvoir discrétionnaire considérable quant à la manière et au moment où elle interviendra par des mesures d'application.

Pouvoir discrétionnaire des policiers

Le pouvoir discrétionnaire des policiers est un terme juridique reconnu qui décrit l'obligation d'un agent de faire preuve de discernement dans l'exercice de ses fonctions. Les agents doivent faire preuve d'un bon jugement pour préserver la paix et protéger le public. Les policiers peuvent utiliser leur pouvoir discrétionnaire pour éviter d'attiser une situation instable, par exemple en attendant des circonstances moins dangereuses pour procéder à des arrestations ou faire appliquer des injonctions judiciaires. Ce pouvoir discrétionnaire doit être exercé dans le meilleur intérêt de tous; il ne peut être utilisé pour favoriser ou discriminer une personne ou un groupe.

L'application du Cadre de référence

L'approche préconisée dans le Cadre de référence présente un intérêt dans divers types d'incidents et d'événements, surtout en cas d'incidents majeurs et d'incidents critiques concernant les Autochtones. Le Cadre de référence donne une définition de chacun de ces termes.

Un *incident majeur* est un événement qui, selon les circonstances, exige du personnel, du matériel et des ressources au-delà de ce qui serait requis pour la prestation des services policiers en temps normal. Il peut s'agir, par exemple, de troubles civils ou d'une catastrophe comme un accident d'avion.

Un *incident critique* est un événement à haut risque qui exige l'intervention intégrée de la Police provinciale, par exemple une prise d'otage ou une personne barricadée. L'intervention intégrée de la Police provinciale peut inclure des ressources particulières, comme une unité tactique et de secours, une équipe d'intervention en cas d'urgence et des négociateurs en cas de crise.

Même si certains incidents majeurs et à haut risque se produisent très rapidement et ne permettent pas de mettre en œuvre le Cadre de référence avant l'incident, le Cadre de référence demeure néanmoins pertinent pendant et après l'incident.

Un *incident critique concernant les Autochtones* est un incident critique ou majeur où la source du conflit peut provenir d'affirmations de droits inhérents, ancestraux ou issus de traités, qui se produit sur un territoire d'une Première Nation, ou qui implique une ou plusieurs personnes autochtones, et où le risque important d'impact ou de violence peut nécessiter l'intervention intégrée de la Police provinciale.

Le Cadre de référence précise également le caractère unique des occupations et manifestations autochtones, qui sont souvent de nature complexe et diffère des conflits politiques ou de travail. Il guide l'intervention de la Police provinciale : tout doit être mis en œuvre pour favoriser la sensibilisation aux facteurs historiques et culturels connexes de façon à ce qu'ils soient pris en considération dans la détermination des ressources policières nécessaires pour régler pacifiquement ces incidents. Le Cadre de référence souligne l'importance de comprendre les enjeux et les complexités des problèmes, les différentes positions ainsi que la nature et l'influence des parties concernées — autochtones et non autochtones — qui pourraient jouer un rôle dans l'atteinte d'un règlement pacifique des incidents critiques concernant des Autochtones.

Phases d'un conflit

Un conflit se déroule suivant trois phases distinctes (avant l'incident, pendant l'incident et après l'incident), dont chacune est caractérisée par des repères et des comportements qui lui sont propres. Le Cadre de référence fournit au personnel des services policiers un aperçu des éléments à rechercher et décrit ce qui peut être fait, à chaque phase, afin d'éviter, de désamorcer ou de gérer adéquatement une situation. La section V du présent rapport fournit plus de détails sur les facteurs observables et les possibilités de règlement à prendre en considération.

Compte tenu du déroulement possible du conflit, le Cadre de référence reconnaît qu'il est préférable de mettre en œuvre l'approche préconisée le plus tôt possible et de la

poursuivre jusqu'à la dernière phase, après l'incident. En plus des considérations opérationnelles, le Cadre de référence précise les ressources de la Police provinciale qui peuvent être disponibles ou engagées.

Communication et liaison

La Police provinciale reconnaît qu'un dialogue éclairé, une médiation appropriée et des relations cohérentes avec les divers particuliers, groupes et communautés concernés, sont nécessaires et bénéfiques dans divers types d'événements et de circonstances où la police est appelée à intervenir.

Le Cadre de référence définit une approche souple pour inciter les parties et les intervenants intéressés à : i) cerner et régler les conflits; ii) respecter les droits légaux et les droits et libertés protégés par la Constitution, et iii) rétablir les relations. Une communication efficace et une liaison cohérente et informée entre la police et les intervenants dans divers types d'événements et de circonstances, y compris en cas d'événements majeurs ou d'incidents critiques, peuvent contribuer à atténuer les problèmes, à apaiser les tensions et à éviter l'escalade des conflits.

L'Équipe provinciale de liaison et ses prédécesseurs, l'Équipe chargée des relations avec les Autochtones (ART) et l'Équipe de liaison pour les événements majeurs (ELEM), constituent des ressources clés pour la mise en œuvre du Cadre de référence. Leur existence met l'accent sur le fait que le renforcement des relations et le maintien de lignes de communication ouvertes avec les parties concernées font partie intégrante de l'intervention de la police. Il est important de maintenir activement une communication ouverte et de véhiculer des messages précis à propos des services policiers afin que l'exercice des droits à la liberté d'expression et aux réunions pacifiques puisse se faire dans un environnement sûr et respectueux de la loi et que les conflits puissent ainsi être évités.

Le programme ART, établi en 2004 dans la région de l'Ouest de Police provinciale, a été rapidement élargi à toute la province, soutenant ainsi l'approche préconisée dans le Cadre de référence. Cette équipe a pour mandat de fournir une assistance et un soutien spécialisés, dans un esprit de partenariat, pour construire des relations mutuellement respectueuses entre les services de police et les peuples et communautés autochtones. Le programme ELEM a été initialement créé en 2004 pour assurer la liaison avec les divers intervenants lors d'événements majeurs comme les sommets internationaux ou les visites de dignitaires. Le rôle de l'ELEM a évolué pour inclure la liaison et la communication avec tous les intervenants susceptibles d'être touchés, directement ou indirectement, par des événements majeurs. Ce rôle incluait la liaison entre la police et les collectivités non autochtones lors d'incidents critiques concernant les Autochtones. Le programme de l'Équipe provinciale de liaison (EPL) a été créé en 2009, par le regroupement des initiatives ART et ELEM, avec un mandat révisé.

Le programme de l'Équipe provinciale de liaison (EPL)

L'EPL a pour mandat d'établir et de maintenir des lignes ouvertes et transparentes de communication avec tous les intervenants susceptibles d'être touchés, directement ou indirectement, par des événements majeurs. Les membres de l'EPL sont des agents chevronnés et spécialement formés, qui agissent ouvertement dans le cadre de l'intervention de la police en cas d'événement majeur. Ils reçoivent une formation intensive de deux semaines sur la façon d'établir des relations de confiance et une communication efficace ainsi que sur la médiation et la négociation. Ils suivent aussi une formation continue pertinente et régulière dans des domaines spécialisés. Les chefs d'équipe de l'EPL et des agents chevronnés encadrent les nouveaux membres.

Les membres de l'EPL travaillent en vue d'établir des relations de confiance, fondées sur la compréhension et le respect mutuels, entre la police et les mandants. Ils agissent de façon proactive pour tisser des liens afin d'aider à cerner et résoudre les problèmes. Ils peuvent assister à des rencontres afin d'établir ces relations, de connaître les intentions des groupes et des particuliers qui prévoient des manifestations ou d'autres actions susceptibles de toucher la population. Ils collaborent avec eux dans le but de leur permettre d'exercer leurs droits de réunion pacifique et de liberté d'expression sans violer la loi ni compromettre leur propre sécurité ou celle du public. Des contacts préalables en personne constituent un moyen de s'assurer que les événements seront à la fois légaux, pacifiques et respectueux des droits de chacun.

Ces activités ne signifient pas que la Police provinciale ou ses agents soutiennent ou approuvent les actions ou revendications en question. Le rôle de la Police provinciale est d'assurer la sécurité du public, de faire respecter la loi et de préserver la paix.

Section III — ÉCHÉANCIER :

- **Élaboration du Cadre de référence pour la préparation des services policiers en cas d'incident critique lié aux Autochtones**
- **Ressources à l'appui du Cadre de référence**

1999 - 2000	Rédaction d'une ébauche : Cadre de référence pour la préparation des services policiers en cas d'incident critique lié aux Premières Nations
2004	Mise en place de l'initiative de l'Équipe chargée des relations avec les Autochtones, dans la région de l'Ouest de la Police provinciale, suivie de l'élargissement de cette initiative à l'ensemble de la province Mise en place de l'initiative de l'Équipe de liaison en cas d'événement majeur (ELEM) au sein de la Police provinciale
2005	Révision et intégration du Cadre de référence en tant que politique fondamentale de la Police provinciale; son titre est remplacé par Cadre de référence pour la préparation des services policiers en cas d'incident critique concernant les Autochtones
2006	Présentation du Cadre de référence et discussion à ce sujet dans le cadre de la présentation de la Police provinciale lors des audiences de la partie 2 de la Commission d'enquête sur Ipperwash.
2007	Cadre de référence décrit comme une pratique exemplaire dans le <i>Rapport de la Commission d'enquête sur Ipperwash</i>
2008	Création de poste de commandement et de coordination en cas d'incident concernant les Autochtones
2009	Création du programme de l'Équipe provinciale de liaison (EPL) qui regroupe les initiatives ART et ELEM, avec un mandat révisé
2012	Mise à jour du Cadre de référence afin de refléter des changements organisationnels

Section IV — Indicateurs de performance/activités de mise en œuvre

I. Objectif : Durabilité

- Engagement intégré, à tous les niveaux de l'organisation, à l'égard d'une approche souple, cohérente et professionnelle dans la prestation de services policiers en cas d'incidents critiques concernant les Autochtones ou d'incidents majeurs.

« Les politiques contenues dans les ordres de la Police provinciale... reflètent l'orientation générale de la Police provinciale... pour s'acquitter efficacement... des fonctions de base de maintien de l'ordre, des mandats et du respect des normes... Tous les employés doivent comprendre qu'il faut interpréter les ordres de la Police provinciale de façon réfléchie et responsable, en tenant compte des changements en matière de législation et de sécurité publique. »

Activités principales :

- En 2005, inclusion du Cadre de référence dans les ordres de la Police provinciale de l'Ontario en tant que politique fondamentale. Les ordres de la Police provinciale fournissent des directives qui s'appliquent à toute l'organisation. Ils sont structurés de façon à assurer la prestation efficace et efficiente des services policiers de base, dans le respect des mandats et des normes. Les politiques fondamentales portent sur les sujets qui sont les plus préoccupants et qui ont le plus d'impact et de répercussions. Le Cadre de référence pour la préparation des services policiers en cas d'incident critique concernant les Autochtones est l'une des 15 politiques fondamentales.
- Ajout du Cadre de référence comme élément obligatoire de la formation pour tout le personnel en uniforme. Le Cadre de référence fait partie des sujets présentés et discutés dans le cadre de la formation des recrues de la Police provinciale. Une formation sur le Cadre de référence est aussi obligatoire pour les commandants des opérations sur le lieu d'un incident critique ou majeur, pour les membres des équipes spécialisées, dont les unités tactiques et de secours, les équipes d'intervention en cas d'urgence et les équipes provinciales de liaison, ainsi que pour d'autres services de soutien spécialisés, dont les unités du maintien de l'ordre public et les négociateurs en cas de crise.
- En 2009, la formation sur le Cadre de référence est devenue obligatoire pour tout le personnel en uniforme, dans les modules de formation annuelle.

- Le Cadre de référence s’articule autour de la planification opérationnelle pour les événements majeurs. Des plans doivent être élaborés, lus et utilisés en conjonction avec le Cadre de référence et d’autres procédures opérationnelles normalisées préexistantes.
- Le Cadre de référence est inclus dans le programme de sensibilisation aux réalités autochtones de la Police provinciale que tous les employés de la Police provinciale peuvent suivre et qui est mis à la disposition des partenaires du secteur de la justice et du secteur de l’application de la loi.
- Le Cadre de référence est renforcé par le mandat du programme de l’Équipe provinciale de liaison (EPL) : agir de manière proactive pour établir des relations; communiquer, régler par la médiation et négocier les intérêts liés aux services policiers; et s’efforcer de maintenir ou restaurer les relations à la suite d’un événement ou d’un incident.

	2007 *	2008	2009	2010	2011	2012
Exposés sur le Cadre de référence						
À l’interne, à des membres de la Police provinciale		102	46 +	41	55	40
Recrues/employés (<i>total combiné</i>)		1878	5700 +	618	805	1962
À l’externe						
Policiers (Première Nation/autres), membres du public/gouv. /autre (<i>total combiné</i>)		428	--	86	245	--

* *Non disponible*

+ *Présentations lors de tous les modules de formation annuelle.*

II. Objectif : Transparence

- Sensibilisation, dialogue et communication avec les personnes et les communautés intéressées, impliquées ou concernées afin de les mettre au courant de l'approche préconisée dans le Cadre de référence et de son utilisation lors des incidents et des événements qui peuvent nécessiter une intervention de la police.

« Les incidents critiques peuvent souvent être évités. Pour tirer pleinement avantage de ce cadre, il faut l'appliquer avant qu'une situation ne dégénère en incident critique. Pour maximiser la sécurité publique, il est essentiel d'identifier tous les intervenants et d'établir et de maintenir avec eux des relations ouvertes et transparentes. »

Préambule — Politique fondamentale du Cadre de référence

Activités principales :

- Initiatives de sensibilisation communautaire, entreprises de façon proactive et en réponse aux demandes, pour fournir des informations sur le Cadre de référence et expliquer l'approche qu'il préconise. Ces initiatives peuvent s'adresser à des publics autochtones et non autochtones, à des groupes, des associations, des représentants de gouvernements, d'entreprises et d'industrie, ainsi qu'à des militants.
- Efforts pour construire ou, selon le cas, restaurer les relations entre les communautés et les intervenants susceptibles d'être concernés ou impliqués dans des situations litigieuses, notamment des protestations, des manifestations et des événements à haut risque.
- Efforts ciblés pour assurer la liaison et une communication efficace avec tous les intéressés. Ces efforts doivent faire partie intégrante de l'intervention de la police en cas d'événement majeur ou d'incident critique, ce qui constitue l'objectif principal du programme de l'Équipe provinciale de liaison (EPL).
- Dialogue ouvert et médiation dans le but d'obtenir la coopération de toutes les parties pour éviter les activités illégales ou violentes, prévenir les blessures et les dommages, et éviter les conflits potentiels.

	2007*	2008*	2009	2010	2011	2012
Application du Cadre de référence à des incidents ou événements						
Activités de sensibilisation/liaison de l'EPL			80	128	104	153

* Non disponible

III. Objectif : Efficacité

- Avantages démontrés d'une intervention éclairée et souple dans toutes les phases d'un conflit. et gestion efficace des incidents critiques et des événements à haut risque.

« ... la Police provinciale de l'Ontario et tout son personnel ne doivent ménager aucun effort avant qu'un incident critique ne survienne pour comprendre les enjeux et protéger les droits de toutes les parties concernées, dans toutes les phases du conflit. L'objectif est de préserver la paix, de prévenir les infractions et de faire appliquer la loi d'une manière neutre, qui respecte et protège les droits de toutes les parties concernées. »

Préambule — Politique fondamentale du Cadre de référence

Activités principales :

- Application obligatoire de l'approche préconisée par le Cadre de référence pour les incidents critiques concernant les Autochtones.
- Utilisation du Cadre de référence pour maximiser les chances de gérer et de résoudre les incidents de façon à éviter ainsi qu'ils ne s'aggravent au point d'exiger une intervention policière plus vigoureuse.
- Application de pratiques exemplaires pour communiquer la position et l'intérêt des services policiers sous forme de priorités, par exemple la sécurité publique, et pour parvenir à un règlement efficace par la négociation ou la médiation.
- Soutien de l'utilisation du pouvoir discrétionnaire de la police comme moyen efficace de gérer les conflits et de servir les meilleurs intérêts de tous les intéressés.
- Initiatives visant à assurer la compatibilité avec les meilleures pratiques actuelles de gestion des incidents en général.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Application du Cadre de référence à des incidents concernant des Autochtones						
Incidents critiques ou à haut risque	103	68	40	10	22	76

IV. Objectif : Renforcement des capacités

- Promouvoir de meilleures pratiques pour la résolution des crises et la gestion des conflits d'une manière cohérente au sein du secteur de la justice et de l'application de la loi.

«... Le Cadre de référence fournit des lignes directrices pour l'intervention de la police en cas de conflit et s'applique aux conflits liés à des questions autochtones ou non autochtones. ... L'importance accordée à la négociation et à la médiation s'applique aux questions qui concernent la police lors d'un conflit. Le Cadre de référence est reconnu comme constituant des pratiques exemplaires pour l'intervention de la police en cas d'incident critique concernant les Autochtones ».

Préambule — Politique fondamentale du Cadre de référence

Activités principales :

- Initiatives prises sur recommandation de l'organisation The Chiefs of Ontario dans le cadre de la 2^e partie des travaux de la Commission d'enquête sur Ipperwash (2006), afin de communiquer le Cadre de référence aux services de police directement gérés par les Premières Nations ou administrés par la Police provinciale ainsi qu'aux communautés des Premières Nations dont les services policiers sont assurés directement par la Police provinciale.
- Communication étendue du Cadre de référence aux partenaires de l'application de la loi avant des événements majeurs, notamment la Journée nationale de protestation (2007).
- Élément fondamental pour le Forum de la police autochtone parrainé par la Police provinciale (2008) qui a rassemblé des membres et des dirigeants de communautés des Premières Nations, ainsi que des représentants de Chiefs of Ontario, des services policiers des Premières Nations et de la Police provinciale.
- Partie intégrante de la planification opérationnelle de la sécurité pour le Sommet du G8 à Huntsville (2010).
- Engagement continu de la Police provinciale à informer, sensibiliser et encourager la cohérence dans l'intervention en cas d'incident critique concernant les Autochtones et dans la gestion des incidents en général. Cet engagement prend la forme d'articles, de discussions, de présentations et d'ateliers destinés aux organisations de policiers au niveau provincial, national et international, aux commissions des services policiers, ainsi qu'aux ministères de l'Ontario ayant des responsabilités d'exécution de la loi.

- Modèle pour l'élaboration des lignes directrices du gouvernement de l'Ontario *Policing Aboriginal Occupations and Protests Guideline PO-003 (2012)*.
- Formation de deux semaines de l'Équipe provinciale de liaison (EPL), obligatoire pour tous les membres de l'EPL de la Police provinciale, mise à la disposition des autres organismes d'application municipaux, provinciaux et fédéraux qui souhaitent appliquer l'approche préconisée dans le Cadre de référence dans leur propre intervention en cas de conflit.

Section V — Application du Cadre de référence : dans les phases successives du conflit

Le Cadre de référence donne une vue d'ensemble des signes, des comportements et des indices susceptibles d'être présents à chaque phase d'un conflit et propose des techniques pour éviter, apaiser ou gérer efficacement une situation. Le tableau suivant donne un aperçu des solutions qui pourraient être envisagées pour chacune des trois phases.

I. Avant l'incident :

Ce à quoi il faut prêter attention :

- Des injustices, réelles ou perçues, en matière de privilèges ou de pouvoirs, au sein de la communauté ou entre la communauté et le reste de la société;
- Une initiative ou une activité prévue qui pourrait provoquer un conflit; La forte probabilité qu'une initiative ou une activité dégénère en conflit ou en crise;
- L'utilisation de mots ou d'images pour décrire une initiative ou une activité qui pourraient susciter des émotions négatives, des désaccords, des différends ou des conflits;
- Des personnes concernées affirmant que le manque de tact dans le traitement d'une initiative ou d'un événement provoquera un conflit ou une crise.

Ce que l'on peut faire :

- Se tenir au courant des sujets de préoccupation en participant aux discussions avec les conseils des Premières Nations (au sens de la *Loi sur les Indiens*), leurs services de police, les membres et groupes de leurs communautés, d'autres dirigeants autonomes, etc.
- Se tenir au courant des positions et de l'impact des intervenants non autochtones;
- Examiner les répercussions des enjeux locaux relevés sur les services policiers;
- Faire preuve de respect envers toutes les parties concernées en étant à leur écoute;
- Être toujours honnête : l'honnêteté manifeste et constante est la meilleure façon de gagner la confiance;
- Établir des rapports positifs de confiance mutuelle avec les membres de toutes les collectivités ainsi qu'avec les agents de police des Premières Nations et d'autres instances;
- Faire preuve d'ouverture d'esprit et dialoguer avec toutes les parties concernées;
- Contacter les chefs élus et traditionnels de la communauté concernée en cas de question litigieuse susceptible de créer un différend ou un conflit;
- Consulter les dirigeants communautaires à propos des questions qui pourraient dégénérer en conflit, en mettant à profit les occasions existantes de dialogue;

- Encourager les gens à se concentrer sur les questions et les activités sur lesquelles ils sont d'accord;
- Faire appel à l'Équipe provinciale de liaison (EPL) pour obtenir des conseils et du soutien;
- Faire les notifications appropriées, suivant la chaîne de commandement établie;
- Consulter le coordonnateur des opérations en cas d'incident critique concernant les Autochtones (coordonnateur des opérations ICA) afin d'obtenir des conseils et de l'aide pour l'évaluation et l'élaboration des plans opérationnels;
- En suivant la chaîne de commandement établie, aviser le commandant des opérations ICA de toutes circonstances qui pourraient indiquer le risque d'un incident critique;
- Repérer à l'avance des représentants d'organismes et communautaires qui pourraient servir de personnes ressources ou de médiateurs;
- Examiner le plan local de mesures d'urgence pour s'assurer qu'il tient compte de façon adéquate de tous les risques possibles, par exemple en prévoyant des itinéraires de détours, les lieux probables de barrages routiers, etc.

II. Pendant l'incident :

Frustration croissante des personnes concernées par le fait que leurs préoccupations n'ont pas été traitées de façon appropriée. L'incident peut évoluer de diverses façons, d'une manifestation pacifique à une action ayant des répercussions plus graves et plus étendues, par exemple, un barrage routier ou ferroviaire.

Ce à quoi il faut prêter attention :

- Des personnes concernées exprimant le sentiment que leurs préoccupations ne sont pas traitées de manière satisfaisante;
- Des commentaires à propos de l'incident de plus en plus fréquents ou négatifs, indiquant que la situation pourrait dégénérer;
- Des positions de plus en plus tranchées et polarisées; Les personnes concernées exprimant leurs opinions de façon de plus en plus ouverte, énergique et menaçante;
- Des exigences présentées à la police, directement ou par l'intermédiaire des médias;
- L'échec des efforts de conciliation;
- L'augmentation de la couverture médiatique, avec le risque d'exacerber les différences d'opinions;
- Des personnes ou des organismes qui ne sont pas directement concernés prenant publiquement position à propos du différend;
- Des personnes, voire des dirigeants, de la communauté autochtone, à la recherche d'agents de police d'origine autochtone pour servir d'intermédiaire.

Quoi faire :

- Envisager de confier à un coordonnateur ou à un commandant des opérations en cas d'incident critique concernant les Autochtones la responsabilité globale du commandement et du contrôle d'une intervention intégrée pendant toute la durée de l'incident;
- S'assurer que toutes les parties en cause ont la possibilité de contribuer à l'élaboration de stratégies de règlement du conflit; Veiller à ce que les employés de la Police provinciale utilisent les relations établies pour communiquer efficacement avec les personnes concernées ainsi qu'avec les autres membres de la communauté;
- Proposer des solutions claires aux parties en conflit afin de promouvoir un règlement en toute sécurité. Les employés de la Police provinciale doivent indiquer clairement leurs positions et intentions de façon à être bien compris de tous. Cela peut désamorcer un incident et ouvrir la voie à une solution;
- Des messages clés peuvent être rédigés à tous les stades d'un incident afin d'assurer la transparence et la cohérence des messages véhiculés.

Ce que l'on peut faire :

- Établir la position de la police au regard du différend, par exemple, en expliquant que les policiers ont l'intention de maintenir un écoulement ordonné de la circulation tout en permettant aux participants de manifester légalement et, si possible, essayeront de détourner la circulation afin d'éviter la confrontation et de minimiser l'impact sur la population;
- Souligner que la négociation sera privilégiée chaque fois que possible;
- Reconnaître l'existence de facteurs sous-jacents dans l'incident;
- Faire savoir à toutes les parties au conflit que tous les manifestants et le public en général seront traités avec dignité et respect — prendre en compte les valeurs, les traditions et les intérêts des communautés touchées;
- Rechercher un terrain d'entente entre toutes les parties en présence en dressant la liste des points sur lesquels tous les intéressés sont d'accord — saisir toutes les occasions de faciliter une communication productive;
- Établir, de concert avec les parties au conflit, un moyen de communiquer aux médias l'information pertinente, notamment sur l'évolution de la situation;
- Tenir compte de l'impact des décisions sur la sécurité des agents de police, des manifestants et du public en général;
- Réduire au minimum le recours à la force;
- Expliquer qu'au besoin et si c'est possible, les parties au conflit devront convenir d'une période d'apaisement et de sa durée;
- S'assurer que le personnel de la Police provinciale est tenu informé.

III. Après l'incident

Ce à quoi il faut prêter attention :

- L'épuisement émotionnel et physique des participants;
- Les différences dans la façon dont les personnes concernées perçoivent l'incident;

- Les parties concernées qui souhaitent réfléchir sur ce qui s'est passé, discuter des leçons apprises et cerner les mesures possibles pour maintenir la paix.

Ce que l'on peut faire :

- Comptes rendus opérationnels pour examiner et évaluer les opérations et essayer d'en tirer des leçons;
- Développer et mettre en œuvre une stratégie visant à rétablir les relations avec toutes les parties impliquées. Cette stratégie devrait prendre en considération des objectifs généraux, établir des responsabilités et envisager des activités susceptibles de restaurer les relations. Elle devrait ensuite être adaptée au besoin dans la pratique selon les circonstances. On pourra faire appel à des ressources spécialisées, comme l'EPL, pour obtenir de l'aide dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la stratégie.

SECTION VI — APPLICATION DU CADRE DE RÉFÉRENCE : EXEMPLES CONCRETS

I. Opposition des Premières Nations à la taxe de vente harmonisée (2009-2010)

Vers la fin de 2009, les gouvernements de l'Ontario et du Canada ont signé un protocole d'entente pour la création de la taxe de vente harmonisée (TVH).

Des dirigeants politiques et des membres des Premières Nations, partout en Ontario, se sont immédiatement opposés à cette nouvelle taxe parce qu'elle avait adoptée sans que les Premières Nations aient été consultées quant à son impact et qu'aucune disposition n'était en place pour le maintien de l'exemption de la taxe de vente au détail dont les Premières Nations bénéficiaient jusqu'alors. La frustration a empiré, et des manifestations et d'autres formes de protestation ont été organisées à divers endroits de la province pendant plusieurs mois.

Conformément au Cadre de référence, la Police provinciale a tout d'abord communiqué avec les dirigeants des Premières Nations et étudié la nouvelle législation (*phase avant l'incident*). Des efforts proactifs au cours de cette première phase ont permis à la Police provinciale d'être bien positionnée et d'être prête à intervenir de façon cohérente et coordonnée lorsque les événements planifiés se sont produits (*phase de l'incident*). Chaque détachement avait reçu un modèle de plan opérationnel qu'il devait remplir, suivre et déposer auprès de l'Unité de la gestion des situations d'urgence. Grâce à l'utilisation d'un modèle unique, chaque plan opérationnel intégrait le Cadre de référence, ce qui garantissait que tous les membres de la Police provinciale associés à un événement comprendraient l'approche préconisée.

Des conférences téléphoniques hebdomadaires ont été organisées avec des représentants des régions de la Police provinciale, de l'Unité du renseignement, de l'Équipe provinciale de liaison, de l'Unité de gestion des situations d'urgence, du Commandement des opérations en cas d'incident critique concernant les Autochtones et du Bureau des communications, afin de maintenir une approche cohérente et bien informée face aux événements liés à la mise en œuvre de la TVH.

Le 1^{er} juillet 2010, date d'entrée en vigueur de la TVH, les gouvernements provincial et fédéral ont annoncé qu'un protocole d'entente était en place pour maintenir l'exemption de la taxe de vente au détail dont bénéficiaient les Premières Nations.

À l'échelle de l'Ontario, en six mois, il y avait eu 25 manifestations impliquant plus de 30 communautés. Par la suite, les commandants de détachement et les membres de l'Équipe de liaison provinciale (EPL) ont continué à travailler au niveau local avec les

membres et les communautés des Premières Nations, afin de maintenir les relations qui avaient été établies (*phase après l'incident*).

II. Suivi après l'incident : réponse intégrée de la Police provinciale sur le territoire d'une Première Nation (2010)

En 2010, des membres de la Police provinciale ont été déployés dans le cadre d'une intervention intégrée pour aider le service de police du Traité n° 3 à gérer une situation de personne barricadée sur le territoire d'une Première Nation. Le suspect s'est finalement rendu à la police et a été arrêté sans incident. Une fois le problème réglé avec succès, l'Équipe provinciale de liaison (EPL) de la Police provinciale a fait un suivi afin de répondre aux préoccupations des membres de la communauté et de fournir des explications à propos de la présence de la Police provinciale, des différentes ressources utilisées et du nombre de policiers affectés à l'incident. Les membres du conseil de bande avaient des préoccupations et des questions à propos du nombre d'agents intervenus lors de l'incident et des différents uniformes (verts) portés par certains des policiers sur les lieux. Grâce aux explications et aux renseignements fournis, les dirigeants et les membres de la communauté ont reçu l'assurance que l'incident avait été géré en accordant la priorité absolue à la sécurité de tous les agents concernés ainsi que de la communauté et de ses membres. Un suivi complémentaire a été fourni par un exposé de l'Équipe d'intervention d'urgence de la Police provinciale, sur demande de la communauté.

III. Bâtir des relations entre les communautés autochtones et non autochtones : aller au-delà des allégations de racisme (2011-2012)

Un courant sous-jacent de racisme mettant en cause des membres de deux localités du Nord, une Première Nation isolée et la petite ville voisine, s'est manifesté ouvertement en 2011. La Police provinciale assurait les services policiers dans la ville en question.

Il avait été dit aux Aînés de la communauté de la Première Nation qu'ils ne pouvaient pas s'asseoir à l'avant d'une salle de bingo de la ville et qu'ils « devaient s'asseoir à l'arrière, avec tous les autres Indiens. » Ceci a immédiatement créé des tensions entre la communauté autochtone et le reste de la population. Prenant les devants (*phase avant l'incident*), la Police provinciale, par l'entremise de l'Équipe provinciale de liaison (EPL), a pris contact avec les exploitants de la salle de bingo et le maire de la ville, et a facilité la présentation d'excuses officielles aux Aînés et à leurs familles, ainsi qu'au chef et au conseil de la Première Nation. Cette démarche a exigé plusieurs réunions ainsi que des communications fondées sur la compréhension et le respect.

Peu de temps après, la Police provinciale a été de nouveau appelée à intervenir lorsque plusieurs commerces locaux ont été impliqués dans des allégations de racisme. Le chef de la Première Nation a riposté en demandant aux membres de sa communauté de ne

plus dépenser quoi que ce soit dans la ville. Des autobus ont été engagés pour conduire les membres de la bande dans une ville voisine pour y faire leurs achats, et des manifestations ont été organisées à l'extérieur des commerces en question. Là encore, la Police provinciale, de façon proactive (*phase avant l'incident*), a pris contact avec le chef et le conseil de la Première Nation, le maire et le conseil municipal de la ville, le maire et le conseil de la ville voisine ainsi qu'avec d'autres intervenants de la région ayant un intérêt dans l'amélioration des relations entre la Première Nation et les villes voisines. L'EPL de la Police provinciale a travaillé en étroite collaboration avec les commerces des deux villes afin que les activités de protestation se déroulent de façon pacifique et en toute sécurité. Elle a aussi expliqué la situation aux membres de la Chambre de commerce avant que la Première Nation organise le déplacement de ses membres en autobus pour faire leurs achats (*phase préalable à l'incident, puis pendant l'incident*).

La Police provinciale, en collaboration avec toutes les parties prenantes des deux collectivités, a organisé un atelier de sensibilisation de deux jours, qui a attiré plus de 100 personnes, dont des dirigeants municipaux et communautaires, des dirigeants de l'industrie forestière, des chefs d'entreprise, des commerçants et des membres de la Première Nation (*phase d'après l'incident*). Depuis cet atelier, il n'y a eu aucune allégation de racisme, et plusieurs nouvelles activités commerciales, sportives, culturelles et sociales regroupant les deux communautés ont été organisées. L'établissement de relations et d'un dialogue ouvert et honnête avec tous les intéressés a joué un rôle essentiel dans l'amélioration des conditions locales et dans une meilleure connaissance des enjeux autochtones au niveau local, et dans un contexte plus large.

En 2012, un différend contractuel de longue date entre la Première Nation et une usine située sur son territoire a atteint son paroxysme lorsque la Première Nation et Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) ont émis un avis d'expulsion. L'usine se trouvait sur un terrain loué à la Première Nation et employait environ 200 travailleurs, pour la plupart de la localité voisine. Les travailleurs de l'usine, dont beaucoup avaient participé à l'atelier de sensibilisation aux questions autochtones, les propriétaires et dirigeants de l'usine, et les dirigeants de la Première Nation ont tous indépendamment demandé à l'Équipe provinciale de liaison de la Police provinciale de leur prêter assistance (*phase avant l'incident*).

Les travailleurs de l'usine avaient prévu d'organiser une manifestation sur la route principale et ont collaboré avec la Police provinciale afin que cette manifestation se déroule de façon pacifique et en toute sécurité. Les travailleurs de l'usine et les membres de la bande — qui n'étaient pas jusqu'à lors en particulièrement bons termes et étaient peu susceptibles de participer ensemble à une action quelconque — se tenaient côte à côte lors de la manifestation, pour demander aux gouvernements provincial et fédéral de nommer des médiateurs afin de mettre fin au différend. Tout au long de cette affaire, l'EPL de la Police provinciale a maintenu le dialogue avec tous les intéressés, a collaboré avec les organisateurs de la manifestation pour s'assurer qu'elle

se déroule en toute sécurité et a fait appel à l'assistance d'un certain nombre d'intervenants (*phase après l'incident*). Au bout du compte, un nouveau contrat a été conclu avec succès.

L'EPL de la Police provinciale a été citée par les dirigeants des deux communautés comme ayant joué un rôle déterminant dans les progrès constants obtenus sur de nombreuses questions, ainsi que dans le règlement pacifique d'un certain nombre de situations très controversées.

Même si aucun de cette série d'incidents n'a dégénéré en incident critique concernant les Autochtones et nécessitant l'intervention intégrée de la Police provinciale, ces exemples montrent clairement que l'application du Cadre de référence permet de « réduire l'usage de la force au minimum possible ». Plusieurs éléments clés du Cadre de référence et l'approche de l'EPL ont été utilisés efficacement du début à la fin, notamment l'établissement de relations, un dialogue ouvert et honnête, des efforts proactifs visant à engager les parties prenantes à la recherche de solutions, la promotion de partenariats et la diffusion de messages clés, entre autres.