



## 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.

Commission for Public  
Complaints Against the  
Royal Canadian Mounted Police



Commission des plaintes  
du public contre la  
Gendarmerie royale du Canada

# ENQUÊTE D'INTÉRÊT PUBLIC SUR LA CONDUITE DE MEMBRES DE LA GRC LORS DES SOMMETS DU G8 ET DU G20 DE 2010

RAPPORT FINAL

MAI 2012

Canada 



# TABLE DES MATIÈRES

APERÇU .....	2
PLAINTÉ ET ENQUÊTE D'INTÉRÊT PUBLIC .....	3
AUTRES EXAMENS EN COURS SUR LES SOMMETS .....	4
DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE DE LA COMMISSION .....	5
LES FAITS TELS QUE LES A ÉTABLIS LA COMMISSION .....	6
Premier enjeu : Planification de la sécurité pour les sommets du G8 et du G20 .....	7
Contexte .....	8
Cadre législatif .....	10
Le Groupe intégré de la sécurité .....	12
Principes de planification .....	13
Aspects particuliers de la planification .....	18
Deuxième enjeu : Renseignement .....	27
La place du renseignement dans la planification .....	28
Opérations d'infiltration .....	29
Unités d'observation .....	31
Troisième enjeu : Recours à la force, détentions, arrestations .....	32
Compétence .....	32
Groupes du maintien de l'ordre public .....	34
Cas précis d'arrestations, de détentions et de recours à la force ..	35
Plaintes individuelles adressées à la Commission .....	42
Quatrième enjeu : Centre de détention de l'avenue Eastern .....	43
CONCLUSION .....	44

## ANNEXES

Annexe A – Plainte de l'Association canadienne des libertés civiles

Annexe B – Enquête d'intérêt public sur la conduite de membres de la  
GRC lors des sommets du G8 et du G20 de 2010

Annexe C – Résumé des conclusions et des recommandations

Annexe D – Avis juridique : Autorités compétentes lors des sommets du G8  
et du G20

Annexe E – Groupe intégré de la sécurité des sommets du G8 et du G20

Annexe F – Système de commandement en cas d'incident

## APERÇU

Les 26 et 27 juin 2010, quand ils ont allumé leur téléviseur, leur téléphone intelligent ou leur ordinateur les gens partout dans le monde ont vu en direct le chaos qui régnait au centre-ville de Toronto pendant le Sommet du G20. À chaque minute qui passait, les nouvelles rapportaient la foule qui envahissait les rues, les immeubles qu'on vandalisait, les voitures de police qui s'enflammaient et les protestataires qui se disputaient avec la police. On rapportait également des centaines d'arrestations; les personnes arrêtées étaient gardées dans des centres de détentions provisoires, ce qui a suscité une attention considérable. Devant ce qui semblait un désordre généralisé, l'inaction apparente de la police suivie de sa réaction exagérée ont provoqué les inquiétudes du public, ce qui a fait de la sécurité le sujet prédominant du Sommet. De nombreux articles dans les médias, des discours politiques et des demandes d'enquête publique ont suivi.

En matière de sécurité, les grands rassemblements internationaux seront toujours un casse-tête. Or, les sommets du G8 et du G20 présentaient une combinaison de facteurs inédite : ils se déroulaient un à la suite de l'autre à quelque 200 km de distance; la planification et l'exécution du dispositif de sécurité mettaient en jeu quatre services de police aux compétences partiellement communes en plus des Forces canadiennes; et le Sommet du G20 se tenait en plein cœur de la plus grande ville canadienne. D'un point de vue policier, le Sommet du G8 a été relativement banal, mais on ne peut en dire autant de celui du G20.

Devant l'inquiétude généralisée que résumait la plainte de l'Association canadienne des libertés civiles (ACLC), la Commission des plaintes du public contre la GRC (Commission) a ouvert une enquête d'intérêt public.

**Le rôle de la GRC à l'égard de la sécurité pendant les sommets du G8 et du G20 était axé sur les activités de planification et de protection des participants au sommet ...**

### Énoncé de mission de la Commission

Fournir une surveillance civile de la conduite des membres de la GRC dans l'exercice de leurs fonctions, afin d'assurer que la GRC est redevable au public.

L'enquête de la Commission, entreprise le 5 novembre 2010, a porté sur :

- la planification des sommets;
- les opérations de renseignement connexes;
- des incidents précis de recours à la force;
- le soi-disant incident de recours à la technique de l'encerclement;
- le traitement des détenus au Eastern Avenue Detention Centre.

Le rôle de la GRC à l'égard de la sécurité pendant les sommets du G8 et du G20 était axé sur les activités de planification et de protection des participants au sommet, plutôt qu'au maintien direct de l'ordre et aux interactions avec les membres du public. La nature intégrée de cette planification et le maintien de l'ordre subséquent ont entraîné une structure de commandement complexe présentant de nombreuses difficultés dans la détermination du rôle de chacun des services de police participants.

Le mandat de la Commission se limite aux membres de la GRC. Celle-ci est effectivement chargée par la loi de protéger les rassemblements internationaux et leurs participants, mais le service de police compétent sur place (celui de Toronto dans le cas du G20) garde toujours ses attributions en tant qu'organisme de première responsabilité. À part la GRC, tous les corps de police ici concernés relèvent du Bureau du Directeur indépendant de l'examen de la police, qui a ouvert sa propre enquête sur les plaintes à leur sujet.

En bref, la Commission juge que la GRC a planifié les sommets de façon robuste et rigoureuse et que les politiques et les procédures appropriées étaient en place. Elle juge également qu'aucun membre de la GRC n'a recouru à une force déraisonnable, et qu'il était raisonnable dans les circonstances que la GRC ait recouru à la technique de l'encerclement comme elle l'a fait. En dernier lieu, la Commission

observe que la GRC n'avait rien à voir ni avec la planification du Eastern Avenue Detention Centre tant critiqué par le public, ni avec son exploitation, ni avec les arrestations survenues à Queen's Park, à l'Université de Toronto et à l'Esplanade. La Commission recommande une prise de notes et une tenue de dossiers plus complètes, ainsi que des séances de compte rendu intégrées systématiques pour dégager les problèmes et les pratiques exemplaires. Finalement, elle recommande à la GRC de toujours clarifier ses politiques lorsqu'elles ne cadrent pas avec celles du service de police de première responsabilité, et ce, avant toute opération policière intégrée.

Finalement, il faut souligner que l'enquête de la Commission a été retardée par de nombreux facteurs. Parmi les plus importants, mentionnons que la Commission a dû examiner et analyser un volume important de la documentation et de l'information pertinente provenant de la GRC. La Commission recommande donc qu'à l'avenir les événements majeurs se planifient dans l'optique d'un examen indépendant éventuel, pour que les responsables conservent les documents pertinents et les classent d'une manière qui facilite la divulgation. La Commission a aussi fait face à la difficulté de coordonner le processus de divulgation avec celui du Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police, compte tenu de la nature intégrée de l'effort de maintien de l'ordre en cause. Néanmoins, la Commission estime complète son analyse de la volumineuse documentation (vidéos comprises).

---

## PLAINTÉ ET ENQUÊTE D'INTÉRÊT PUBLIC

Le 22 octobre 2010, la Commission a reçu une plainte de Me Nathalie Des Rosiers, avocate générale de l'ACLC, sur la conduite de la GRC pendant les sommets du G8 et du G20 (annexe A). La Commission avait reçu précédemment plusieurs plaintes individuelles à la suite des sommets, mais on avait déterminé que bon nombre d'entre elles ne concernaient pas les membres de la GRC, qui n'étaient généralement pas une présence visible à l'extérieur de la zone clôturée des sommets. Par conséquent, la Commission avait effectué un examen discret et mesuré des plaintes particulières concernant les sommets. En effet, les membres de la GRC n'avaient pas de véritable présence visible à l'extérieur des zones clôturées, et c'est pourquoi les examens de la Commission jusqu'alors avaient été eux-mêmes discrets et mesurés, portant sur des plaintes bien précises relatives aux sommets. Toutefois, voyant par la plainte de l'ACLC que les préoccupations du public ne s'atténuaient pas, la Commission a prévenu le commissaire le 5 novembre 2010 qu'elle jugeait bon pour l'intérêt public d'enquêter sur cette plainte sous le régime du paragraphe 45.43(1) de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Loi sur la GRC).

La Commission a défini le mandat de son enquête d'intérêt public comme englobant la conduite de membres non identifiés de la GRC dans les contextes suivants :

1. planification de la sécurité pour les sommets du G8 et du G20 (y compris la disposition des clôtures);
2. infiltration et surveillance (le cas échéant) de particuliers ou de groupes avant et pendant les sommets;
3. recours à la force, détentions et arrestations pendant les sommets, et plus particulièrement :
  - a. la dispersion des manifestants à Queen's Park le 26 juin 2010,
  - b. les détentions et arrestations à l'Esplanade le 26 juin 2010,

- c. les détentions et arrestations sur la rue Queen Ouest et sur l'avenue Spadina le 27 juin 2010,d.
  - d. les arrestations et la conduite policière à l'extérieur du Eastern Avenue Detention Centre le 27 juin 2010,
  - e. les arrestations à l'édifice de la Graduate Students' Union de l'Université de Toronto le 27 juin 2010;
4. conditions qui prévalaient au Eastern Avenue Detention Centre.

Dans le mandat de son enquête d'intérêt public (**annexe B**), la Commission précisait qu'elle examinerait la conduite des membres de la GRC de façon à déterminer :

1. si, lorsqu'ils ont pris part aux activités susmentionnées, les membres de la GRC qui font l'objet de l'enquête se sont conformés aux exigences de la loi, aux politiques, aux pratiques et aux procédures qui s'appliquent dans ce genre d'événements;
2. si la conduite de ces mêmes membres de la GRC a respecté les principes qui sont énoncés à l'article 37 de la *Loi sur la GRC* de même que les droits et libertés garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*;
3. si les politiques, les pratiques et les procédures de la GRC qui concernent les événements majeurs comme les sommets sont adéquates, si elles sont conformes aux pratiques policières établies et si elles respectent les droits et libertés garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

En application du paragraphe 45.43(3) de la *Loi sur la GRC*, la Commission doit exposer dans un rapport écrit ses conclusions et ses recommandations relativement à la plainte. Dans le présent rapport, la Commission étudie les enjeux que soulève la plainte, avant de livrer les conclusions et les recommandations connexes, qui sont résumées à l'**annexe C**.

Outre la plainte de l'ACLC, les sommets du G8 et du G20 ont fait l'objet de 28 plaintes; la GRC en a rejeté 14<sup>1</sup>, 2 ne relevaient pas de la Commission,

<sup>1</sup> En vertu du paragraphe 45.36(5) de la *Loi sur la GRC*, le

et 12 se sont avérées sans fondement après enquête. Cinq de ces plaintes non fondées portent sur la détention des personnes appréhendées aux environs de la rue Queen et de l'avenue Spadina le 27 juin 2010, et sur les traitements qui leur ont été infligés. Il en sera question plus loin.

## AUTRES EXAMENS EN COURS SUR LES SOMMETS

Après le fait, plusieurs aspects des sommets sont passés sous la lunette de différents corps, organismes et ordres de gouvernement :

1. L'ombudsman de l'Ontario a déposé en décembre 2010 un rapport sur le bien-fondé d'un règlement sur le périmètre de sécurité au Sommet du G20, pris en vertu de la *Loi sur la protection des ouvrages publics* de l'Ontario.
2. Le Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police enquête sur la façon dont les corps de police provincial et municipaux ont planifié et appliqué les mesures de sécurité pour le Sommet du G20. Il est également saisi de presque 300 autres plaintes. Le Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police et la Commission ont collaboré autant que possible vu la similarité de leurs enquêtes respectives.
3. Le Toronto Police Services Board a entrepris un examen civil indépendant du maintien de l'ordre au Sommet du G20, dirigé par le juge John W. Morden. Cet examen se poursuit.
4. L'Unité des enquêtes spéciales de l'Ontario s'est penchée sur des allégations, contre la police de Toronto, d'inconduite ayant fait un blessé pendant le Sommet du G20. Deux policiers de ce service ont été accusés officiellement.

commissaire de la GRC ou son délégué peut refuser qu'une plainte sous le régime de la partie VII fasse l'objet d'une enquête ou ordonner de mettre fin à une enquête déjà commencée si une procédure prévue par une autre loi fédérale est déjà en cours; si la plainte est futile ou vexatoire; ou s'il n'est pas nécessaire ou raisonnablement praticable de procéder à une enquête ou de poursuivre l'enquête déjà commencée. La Commission a droit de regard sur les décisions que prend la GRC d'interrompre les enquêtes sur des plaintes du public.

5. Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a publié en mars 2011 un rapport sur les dépenses engagées pour les sommets du G8 et du G20.
6. Le Comité permanent de la sécurité publique et nationale a publié en mars 2011 un rapport sur différents enjeux de sécurité relatifs aux sommets du G8 et du G20.
7. Dans son rapport du printemps 2011, la vérificatrice générale a fait plusieurs remarques sur les dépenses pour les sommets du G8 et du G20, et sur le financement de ceux-ci.
8. Le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels de l'Ontario a chargé M. Roy McMurtry, l'ancien juge en chef de la province, de réviser la *Loi sur la protection des ouvrages publics*. Le juge a déposé son rapport en avril 2011.
9. L'ACLC a publié en juin 2010 son propre rapport sur les enjeux de sécurité soulevés par le Sommet du G20. Elle en a publié une version mise à jour en février 2011 après ses audiences publiques, puis elle a publié un rapport de suivi en août 2011.

## DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE DE LA COMMISSION

Le 13 décembre 2010, dans une lettre au président intérimaire de la Commission, le commissaire de la GRC, William Elliott, s'engageait à collaborer avec la Commission à l'enquête d'intérêt public, ce que les dispositions de la Loi sur la GRC habilitant la Commission n'obligent aucunement la GRC à faire. En effet, le paragraphe 45.43(2) de la Loi sur la GRC porte qu'en pareilles circonstances, « la Gendarmerie n'est pas tenue d'enquêter ou de produire un rapport sur la plainte, ou de prendre quelque autre mesure à cet égard ».

Vu que, pour mener à bien son enquête d'intérêt public, la Commission allait devoir étudier ces documents, le commissaire Elliott a écrit au président intérimaire de la Commission

le 25 février 2011, soit trois mois après le déclenchement de l'enquête, exposant dans quelles conditions elle pourrait le faire. La GRC a aussi élaboré un protocole pour l'accès au Système de gestion des événements<sup>2</sup>.

Entre décembre 2010 et mars 2011, la GRC a rencontré le personnel de la Commission quatre fois pour des aperçus généraux, en plus de lui fournir une documentation minimale. L'enquêteur de la Commission a consulté deux fois le Système de gestion des événements en compagnie des membres compétents de la GRC, soit en mars et en juin 2011. La Commission a aussi fait de nombreuses demandes de documents complémentaires; en fait, la dernière divulgation de poids remonte à peine au 14 octobre 2011.

Bien que les représentants de la GRC aient été coopératifs pour les demandes de documents complémentaires, il appert que la GRC doit trouver un moyen de gérer la volumineuse documentation que produisent les opérations à grande échelle, et d'y récupérer avec facilité tout élément pertinent au regard d'un aspect particulier, ou d'une demande de la Commission de façon à pouvoir le fournir rapidement, intégralement et avec cohérence. La Commission reconnaît que les événements intégrés qui nous intéressent présentaient d'importantes difficultés, mais les retards occasionnés par les divulgations tardives ne l'en inquiètent pas moins. C'est pourquoi elle recommande que la GRC planifie dorénavant les événements majeurs d'une manière plus propice à un examen *ex post facto* éventuel, adoptant les pratiques nécessaires en matière d'organisation des documents tout comme des lignes directrices pour la divulgation.

### Recommandation n° 1

Que la GRC planifie dorénavant les événements majeurs d'une manière plus propice à un examen *ex post facto* éventuel, adoptant les pratiques nécessaires en matière d'organisation des documents tout comme des lignes directrices pour la divulgation.

<sup>2</sup> Le Groupe intégré de la sécurité (GIS) a saisi des données sur les sommets dans le Système de gestion des événements pendant le déroulement de ces événements.

Malgré ce qui précède, la Commission estime avoir pu examiner les dossiers de la GRC qu'elle considérait pertinent à son enquête. En plus des documents, la Commission a reçu de la GRC des vidéos de démonstrations et d'événements. De surcroît, la GRC a obtenu pour la Commission la permission de consulter des documents particuliers du service de police de Toronto.

Quant aux documents du service de police de Toronto, la Commission fait remarquer qu'ils comprenaient les notes de membres de la GRC intégrés aux équipes de grande visibilité (nous en discuterons plus en détail à la page 22), ainsi que des sections de plans intégrés relatifs au service de police de Toronto. Aux yeux de la Commission, même si le protocole d'entente entre les deux services prévoyait que la GRC remette au service de police de Toronto les notes prises par ses membres importants de l'équipe, on ne peut nier l'utilité des notes en question pour n'importe quel examen de la conduite des membres. C'est pourquoi la Commission recommande que dans ses ententes avec les autres services de police, la GRC tienne compte autant que possible du fait que ses lignes directrices sur la prise de notes exigent que les membres conservent les notes, entre autres aux fins d'un examen subséquent de leur conduite.

## Recommandation n° 2

Que dans ses ententes avec les autres services de police, la GRC tienne compte autant que possible du fait que ses lignes directrices sur la prise de notes exigent que les membres conservent les notes, entre autres aux fins d'un examen subséquent de leur conduite.

Pour compléter les documents reçus, la Commission a interviewé 38 personnes (membres de la GRC, membres du service de police de Toronto, fonctionnaires fédéraux, etc.). L'avocate générale de l'ACLC s'est tenue disponible pour une entrevue avec l'enquêteur de la Commission. Finalement, l'ACLC a mis à la disposition de la

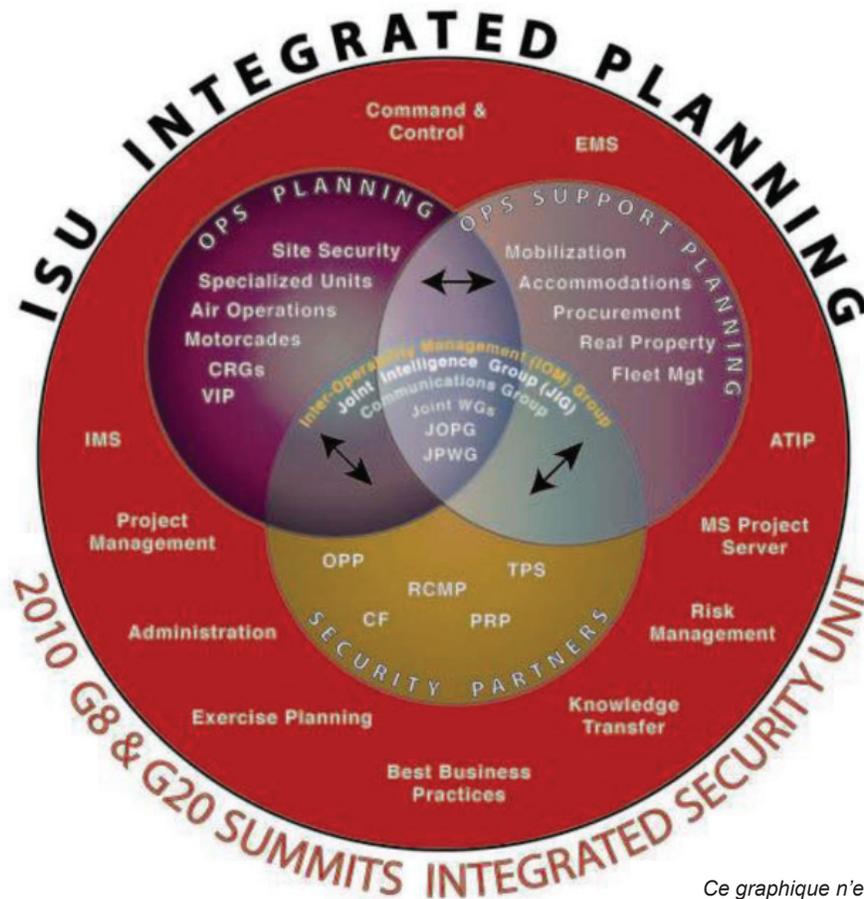
Commission certains des surveillants qui s'étaient fondus dans la foule au Sommet du G20 pour observer la police. La Commission a également réalisé des entrevues avec certaines personnes qui ont déposé des plaintes concernant le G20. La Commission a dû constater que dans l'immense majorité des cas, les services de police et leurs agents se montraient coopératifs, acceptaient de participer à des entrevues et communiquaient volontiers les renseignements voulus. Un seul membre de la GRC a refusé d'être interviewé, ce qui était son droit en vertu du cadre législatif régissant actuellement les plaintes du public. Toutes les autres entrevues ou rencontres demandées ont été accordées.

« ... il appert que la GRC doit trouver un moyen de gérer la volumineuse documentation que produisent les opérations à grande échelle ... »

## LES FAITS TELS QUE LES A ÉTABLIS LA COMMISSION

Il importe avant tout de préciser que la Commission des plaintes du public contre la GRC est un organisme fédéral distinct et indépendant de la GRC elle-même. Dans ses enquêtes d'intérêt public, elle ne cherche à défendre ni les plaignants ni les membres de la GRC. Il incombe au président de la Commission de formuler des conclusions après un examen objectif des preuves et, s'il y a lieu, de recommander à la GRC des façons de corriger ou d'améliorer la conduite de ses membres.

## PREMIER ENJEU : PLANIFICATION DE LA SÉCURITÉ POUR LES SOMMETS DU G8 ET DU G20



Ce graphique n'est disponible qu'en anglais.

On ne saurait décrire avec trop d'insistance la tâche herculéenne dont il est question ici. Jamais les sommets du G8 et du G20 ne s'étaient tenus coup sur coup dans le même pays, sans compter que dans les mois précédant la tenue des sommets, la GRC avait déjà fort à faire avec la planification du dispositif de sécurité pour un autre événement majeur, les Jeux olympiques de 2010 à Vancouver (février-mars 2010).

Lorsqu'il accueille de grands rassemblements internationaux, comme les sommets du G8 et du G20, le Canada doit protéger non seulement le public et la propriété en général, mais aussi, tant qu'elles se trouvent sur son territoire, les personnes jouissant d'une protection internationale<sup>3</sup>, c'est-à-dire les chefs d'État et de gouvernement, les diplomates étrangers, etc. Selon les hypothèses initiales :

- les sommets allaient accueillir quelque 52 personnes jouissant d'une protection internationale, avec leur délégation;
- 3 000 représentants accrédités et 500 représentants non accrédités des médias allaient s'y présenter;
- il allait falloir un dispositif de sécurité de 17 500 personnes;
- il y aurait de grandes manifestations.

Toutefois, la Commission a mentionné que ces chiffres ont fluctué sans arrêt jusque quelques jours avant le début des sommets. Onze jours à peine avant le Sommet du G8, le Groupe mixte du renseignement du Groupe intégré de la sécurité diffusait une fiche de renseignement qui prévoyait presque 20 000 manifestants au Sommet du G20 à Toronto. Ultimement, bien que le nombre réel de manifestants n'ait pas été estimé, le Sommet du G8 à Huntsville, en Ontario, a accueilli pas moins

3 Le *Code criminel* définit les personnes jouissant d'une protection internationale comme les chefs d'État, les chefs de gouvernement, les ministres des Affaires étrangères, les représentants officiels des États, les agents d'organisations intergouvernementales, et leur famille.

de 2 500 personnes, personnes jouissant d'une protection internationale et délégués compris, et le Sommet du G20 à Toronto, 7 600 personnes jouissant d'une protection internationale, délégués et représentants accrédités des médias.

## Contexte

D'un grand rassemblement international à l'autre, les tactiques des manifestants évoluent, tout comme celles des forces de sécurité. En novembre 1997, Vancouver, en Colombie-Britannique, accueillait la Conférence de coopération économique Asie-Pacifique : « En tout, 23 000 personnes ont été accréditées à la conférence de la [Conférence de coopération économique Asie-Pacifique] à Vancouver. De ce nombre, on comptait 8 600 délégués et représentants des médias; plus de 3 000 policiers; 1 000 bénévoles ...<sup>4</sup> » Le dispositif de sécurité relevait conjointement de la GRC et de la police de Vancouver<sup>5</sup>.

Les manifestations ont été relativement pacifiques, du moins jusqu'au dernier jour, où la présence policière trop faible a permis à certains manifestants d'ouvrir une brèche dans la clôture et de bloquer une des voies de sortie. La police les a dispersés au gaz poivré, tactique que la Commission allait qualifier d'inutile après son enquête publique menée par l'honorable Ted Hughes, c.r. Dans son rapport final<sup>6</sup> de mars 2002, la Commission attribuait les incidents surtout à une mauvaise planification.

Puis, en 1999, la conférence des ministres de l'Organisation mondiale du commerce à Seattle a été gênée par des manifestations avec entre 30 000 et 50 000 participants<sup>7</sup>. Le premier jour, des

milliers de protestataires ont bloqué les rues autour du centre des congrès, paralysant la circulation, si bien que la plupart des délégués n'ont même pas pu se rendre sur place. La police a recouru au gaz poivré, au gaz lacrymogène, aux bombes fusantes à aérosol, et aux balles de caoutchouc. Le lendemain, elle interdisait les manifestations dans le centre-ville en plus d'y imposer un couvre-feu. Tout s'est soldé par 500 arrestations et par des dégâts matériels importants<sup>8</sup>. D'après un rapport du Service canadien du renseignement de sécurité sur le mouvement anti-mondialisation, les forces de sécurité ont été prises au dépourvu par le nombre des manifestants, par leur diversité comme par leurs tactiques et leurs moyens technologiques évolués, si bien que la conférence est tombée à l'eau<sup>9</sup>. C'est également par Seattle que la tactique du « bloc noir » est entrée en Amérique du Nord<sup>10</sup>.

En avril 2000, Washington accueillait une réunion conjointe du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Consciente qu'il avait été très difficile de disperser des manifestations autour du lieu de rencontre à Seattle, la police métropolitaine du district de Columbia a choisi d'interdire les manifestations dans un vaste rayon autour du site, et de l'annoncer bien à l'avance<sup>11</sup>. Malgré tout, au cinquième jour, plus de 20 000 protestataires ont tenté, sans succès, de faire blocus autour de l'édifice de la Banque mondiale pour empêcher les délégués d'entrer; ces derniers se sont donc présentés avant l'aube, sur les conseils de la police locale. Il y a eu quelque 1 300 arrestations pendant la fin de semaine<sup>12</sup>.

4 Commission des plaintes du public contre la GRC, *Rapport intérimaire à la suite de l'audience publique sur les plaintes concernant les incidents survenus au cours des manifestations ayant eu lieu dans le cadre de la conférence de Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) en novembre 1997 à Vancouver (C.-B.) sur le campus de l'Université de la Colombie-Britannique (UBC) et aux détachements de la GRC à l'UBC et à Richmond* (Ottawa, 2001) (en ligne : <http://www.cpc-cpp.gc.ca/prr/rep/phr/apec/APEC-intR-index-fra.aspx>). [ci-après « Rapport intérimaire de la Commission – APEC »].

5 *Ibid.*

6 <http://www.cpc-cpp.gc.ca/prr/rep/phr/apec/fr-f-fra.aspx>.

7 American Civil Liberties Union of Washington, *Out of Control: Seattle's Flawed Response to Protests Against the World Trade Organization* (juillet 2000) (en ligne : [www.aclu-wa.org/library/files/WTO%20Report%20Web.pdf](http://www.aclu-wa.org/library/files/WTO%20Report%20Web.pdf)), p. 5.

8 della Porta, Donatella, Abby Peterson et Herbert Reiter, eds., *The Policing of Transnational Protest (Advances in Criminology)* (London: Ashgate Publishing, 2006) p. 106 [ci-après « della Porta »].

9 Service canadien du renseignement de sécurité, *Rapport n° 2000/08 : Anti-Globalization – Spreading Phenomenon* (22 août 2000).

10 Voir « Black Bloc and Blue », de Katherine Blaze Carlson, dans le *National Post* du 15 juin 2010. Le « bloc noir » aurait vu le jour en Allemagne au début des années 80, mais certains plantent plutôt ses racines dans l'Italie des années 60. Contrairement à la croyance populaire, il s'agit non pas d'un groupe, mais d'une tactique : de nombreuses personnes s'habillent en noir pour se montrer solidaires tout en restant anonymes, cachant leur visage au moyen d'écharpes, de casques ou de masques. Il n'est pas rare que leurs violentes activités de protestation fassent des blessés ou provoquent d'importants dégâts matériels.

11 della Porta, p. 109.

12 *Ibid.*, p. 106-107.

Vu les grandes manifestations auxquelles avaient donné lieu les rencontres de l'Organisation mondiale du commerce (Seattle, 1999) et du Fonds monétaire international/de la Banque mondiale (Washington D.C., 2000), on a décidé de construire pour la réunion des ministres de l'Organisation des États américains à Windsor, en Ontario, une clôture périmétrique entourant les six pâtés de maisons où allaient se tenir les rassemblements<sup>13</sup>. Quelque 3 700 policiers de la GRC, de la police régionale de Peel, du service de police de Toronto, de la police de Chatham et de la police de Windsor assuraient la sécurité; quant aux manifestants, ils étaient entre 2 000 et 6 000<sup>14</sup>. Bien que l'événement fût annoncé comme un succès, il y a eu trois accrochages entre la police (qui s'est chaque fois servie des escouades anti-émeutes et du gaz poivré) et des manifestants, qui se sont soldés au total par 78 arrestations. Il ressort des bilans que si la rencontre de l'Organisation des États américains s'est avérée un succès du point de vue policier, c'est avant tout grâce au choix d'un lieu facile à clôturer, à l'étroit partenariat entre les trois corps de police mobilisés, et à la place privilégiée du renseignement (police axée sur le renseignement)<sup>15</sup>.

**C'est [...] par Seattle que la tactique du "bloc noir" est entrée en Amérique du Nord.**

**- Katherine Blaze Carlson,  
National Post**

En prévision du troisième Sommet des Amériques qui devait se tenir en avril 2001, les forces de sécurité ont érigé à Québec un périmètre de sécurité de 6,1 km, pour éloigner les manifestants du lieu de rencontre. Quelque 6 000 agents de 4 services de police différents ont été mobilisés<sup>16</sup>. Au premier jour, les affrontements ont été nombreux, et en réponse à des intrusions mineures dans le périmètre, la police a utilisé des canons à eau, des matraques paralysantes et des balles de caoutchouc, et

elle a tiré des capsules lacrymogènes dans la foule<sup>17</sup>. Le lendemain, on comptait entre 25 000 et 60 000 manifestants. Au cours de ce sommet, la police a procédé à 463 arrestations<sup>18</sup>.

Le Sommet 2001 de l'Union européenne à Göteborg, en Suède, s'est ouvert sur une manifestation d'environ 25 000 personnes<sup>19</sup>. Des protestataires ont lancé pierres et autres projectiles<sup>20</sup>, et la violence s'est étirée sur 12 heures<sup>21</sup>. Quelque 560 personnes ont été mises en détention<sup>22</sup>, et 90 ont été blessées, dont 3 par des munitions réelles<sup>23</sup>. Les policiers étaient au nombre de 4 000 environ, escouades anti-émeutes, services cynophiles et cavalerie compris. Au moins 19 d'entre eux auraient été blessés<sup>24</sup>, tandis que les dégâts matériels se chiffrent à 4,1 MUS<sup>25</sup>. Jugeant qu'ils avaient agi par légitime défense, les procureurs suédois n'ont pas porté d'accusations contre les quatre policiers qui s'étaient servis de leur arme à feu<sup>26</sup>.

D'autres policiers allaient faire feu plus tard la même année, cette fois-ci au Sommet du G8 à Gênes, en Italie. Des manifestations de quelque 100 000 personnes se sont soldées par des dégâts matériels de plusieurs millions de dollars et par des blessures graves en quantité non négligeable. Plus de 500 personnes ont été blessées, et un manifestant est mort, abattu par la police<sup>27</sup>. Treize agents<sup>28</sup> ont été condamnés pour abus de pouvoir, abus d'uniforme ou négligence. L'agent accusé relativement au tir mortel a été acquitté pour cause de légitime défense<sup>29</sup>.

13 *Ibid.*, p. 82.

14 de Lint, W. (2004), *Public Order Policing in Canada: An Analysis of Operations in Recent High Stakes Events* (en ligne : [http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/inquiries/ipperwash/policy\\_part/research/pdf/deLint.pdf](http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/inquiries/ipperwash/policy_part/research/pdf/deLint.pdf)) [ci-après « de Lint »].

15 della Porta, p. 82-84.

16 *Ibid.*, p. 85.

17 de Lint, p. 21.

18 *Ibid.*, p. 22.

19 *Associated Press Online*, « Swede Sentenced for EU Summit Riots », 7 août 2001.

20 Nacheaman, Allen, « Protestors rampage in Gothenburg, disrupt EU summit, two shot », *Agence France-Presse*, 16 juin 2001.

21 Black, Ian et Michael White, « Rioters disrupt EU summit », *Manchester Guardian Weekly*, 7 août 2001.

22 *Associated Press Online*, « Swede Sentenced for EU Summit Riots », 7 août 2001.

23 della Porta, p. 177.

24 *Associated Press Worldstream*, « Prime Minister slams Sweden rejects EU interference in handling riots », 18 juin 2001.

25 *Associated Press Online*, « Swede Sentenced for EU Summit Riots », 7 août 2001.

26 *Associated Press Worldstream*, « Prosecutor drops case against Swedish police who opened fire during EU summit riots », 28 septembre 2001.

27 Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (2009), *Adapting to Protest*, p. 96 [ci-après « HMIC »].

28 *BBC News*, « Italy back convicted Genoa G8 Police », 20 mai 2010 (en ligne : <http://www.bbc.co.uk/news/10132208>).

29 HMIC, p. 96.

Peu après les manifestations violentes en Suède et en Italie, le Canada a dû accueillir le Sommet 2002 du G8. Le gouvernement du Canada a choisi Kananaskis, en Alberta. Pour sécuriser le site, la GRC a créé dans cette ville des zones d'exclusion (c'est-à-dire interdites aux manifestants) parcourues par plus de 5 000 militaires et 1 500 policiers de la GRC. Les manifestations se sont plutôt déroulées à Calgary, 90 km à l'est; généralement pacifiques, elles n'ont jamais réuni plus de 2 500 personnes à la fois<sup>30</sup>.

Le Sommet 2004 du G8 s'est lui aussi tenu dans un endroit isolé : Sea Island, dans l'État américain de Géorgie, qu'allait protéger un « cercle d'acier » auquel participeraient les forces armées américaines. L'accès limité a réduit au minimum les manifestations et les perturbations<sup>31</sup>.

Ensuite, le G8 s'est réuni à Gleneagles, en Écosse. Une manifestation violente tout près du site a marqué le premier jour. Le dispositif de sécurité regroupait quelque 10 000 agents de différents corps de police établis partout au Royaume-Uni<sup>32</sup>. Trois cent cinquante-huit personnes<sup>33</sup> ont été arrêtées en conséquence directe des manifestations, tandis que 700 autres ont été mises en détention, puis relâchées sans accusations<sup>34</sup>.

En 2009 s'est tenu le Sommet du G20 à Londres. Dès le premier jour, dix manifestations distinctes en sept endroits ont dégénéré en affrontements violents entre manifestants et policiers<sup>35</sup>. On estime à 35 000 le nombre de manifestants au centre-ville de Londres pendant le Sommet<sup>36</sup>, d'où un dispositif policier imposant : le Metropolitan Police Service a mobilisé plus de 5 500 agents le premier jour, et 2 800 le deuxième<sup>37</sup>. Un homme est mort en rentrant du travail; il s'est écroulé après qu'un policier l'a frappé de sa matraque et amené au sol. Outre cet

incident, quantité de plaintes pour brutalité policière<sup>38</sup> ont amené la Independent Police Complaints Commission et le Her Majesty's Inspectorate of Constabulary à ouvrir des enquêtes officielles<sup>39</sup>.

## Cadre législatif

C'est dans le sillage de ces événements que s'est faite la planification du dispositif de sécurité pour les sommets du G8 et du G20 en 2010. La GRC a pris la tête de cette planification en vertu du *Décret de 2010 sur les privilèges et immunités accordés relativement au Sommet du G8*<sup>40</sup> et du *Décret de 2010 sur les privilèges et immunités accordés relativement au Sommet du G20*<sup>41</sup>. Fondement juridique de la tenue des sommets au Canada, ces deux décrets, en application de la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*<sup>42</sup>, faisaient de la GRC la principale responsable de la sécurité pour les deux rassemblements. Extrait de la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales* :

**10.1** (1) La Gendarmerie royale du Canada a la responsabilité première d'assurer la sécurité pour le déroulement sans heurt de toute conférence intergouvernementale à laquelle plusieurs États participent et à laquelle assistent des personnes qui bénéficient de privilèges et d'immunités en vertu de la présente loi, et visée par un décret pris ou prorogé au titre de la présente loi.

(2) Dans l'exercice de ses responsabilités en vertu du paragraphe (1), la Gendarmerie royale du Canada peut prendre les mesures qui s'imposent, notamment en contrôlant, en limitant ou en interdisant l'accès à une zone dans la mesure et selon les modalités raisonnables dans les circonstances.

(3) Il est entendu que le paragraphe (2) est sans effet sur les pouvoirs que les agents de la paix possèdent en vertu de la common law ou de toute autre loi ou tout autre règlement fédéral ou provincial.

30 de Lint, p. 23-24.

31 HMIC, p. 98.

32 Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary for Scotland, *Annual Report 2004/2005*, novembre 2005, p. 6.

33 Waddington, D. et M. King, « The Impact of the Local Police Public-Order Strategies During the G8 Justice and Homes Affairs Ministerial Meetings », *Mobilization: An International Journal*, 12(4), p. 418.

34 Indymedia UK, Legal Support Group Statement on the Policing of the G8 Protests, 13 juillet 2005 (en ligne : <http://www.indymedia.org.uk/en/2005/07/318170.html>).

35 HMIC, p. 22.

36 Chambre des communes du Royaume-Uni (2009), *Policing of the G20 Protests*, Home affairs Committee, huitième rapport de la session 2008-2009, p. 3 [ci-après « huitième rapport »].

37 HMIC, p. 22.

38 .Huitième rapport, p. 19.

39 *Ibid.*, p. 3.

40 DORS/2010-13.

41 DORS/2010-62.

42 L.C. 1991, ch. 41.

(4) Sous réserve du paragraphe (1), afin de faciliter la consultation et la coopération entre la Gendarmerie royale du Canada et les polices provinciales et municipales, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure un accord avec le gouvernement d'une province sur les responsabilités des membres de la Gendarmerie royale du Canada et les membres des polices provinciales et municipales quant à la sécurité à assurer pour le déroulement sans heurt d'une conférence visée à ce paragraphe.

Relativement aux sommets, la GRC n'a conclu aucune entente en vertu du paragraphe 10.1(4) de la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*.

Quand il s'agit de protéger des personnes jouissant d'une protection internationale, plusieurs lois et dispositions, outre la common law et la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*, confèrent des pouvoirs particuliers aux membres de la GRC : le *Code criminel*, l'article 18 de la *Loi sur la GRC*, l'article 17 du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988)*, l'article 6 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* et la *Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques* des Nations Unies.

Mentionnons une loi de l'Ontario, applicable pendant le Sommet du G20 et qui, depuis, a été examinée de près : la *Loi sur la protection des ouvrages publics*, qui autorise les agents de la paix à fouiller les gens qui souhaitent entrer dans des zones désignées ouvrages publics, à leur demander leurs papiers d'identité, voire à leur refuser l'accès. Un règlement habilité par cette loi a été adopté le 2 juin 2010 et est entré en vigueur le 21 juin 2010, tout juste avant les sommets; pour la période du 21 au 27 juin 2010, il désignait « ouvrage public » au sens de la *Loi sur la protection des ouvrages publics* tout le périmètre de sécurité pour le G20, voies de circulation comprises.

D'après les documents fournis à la Commission, ce règlement a été pris parce que le service de police de Toronto craignait que ses agents ne puissent pas exiger leurs papiers d'identité aux personnes souhaitant entrer dans la zone du Sommet. Dans le cadre de son enquête, la Commission a demandé un avis juridique<sup>43</sup> pour savoir au juste comment la *Loi sur la protection des ouvrages publics* touchait les membres de la GRC, et comment elle se conjugait avec la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*. Il en est ressorti que la *Loi sur la protection des ouvrages publics* n'entraîne en conflit ni avec la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales* ni avec aucune des autres lois garantissant des pouvoirs policiers adéquats à la GRC dans le contexte des sommets.

Rien n'indique qu'aucun membre de la GRC n'ait jamais agi sous le régime de la *Loi sur la protection des ouvrages publics* dans ce contexte. D'après le coordonnateur fédéral de la sécurité (et chef du Centre de commandement unifié [CCU]) :

[TRADUCTION]

Nous n'avons jamais communiqué aux membres de la GRC qu'ils avaient un pouvoir quelconque d'application de la *Loi sur la protection des ouvrages publics*. Nous n'en avons pas parlé avec eux. Ce n'était pas dans leur manuel. Cela ne faisait pas partie de nos pouvoirs. Nous étions satisfaits des pouvoirs déjà accordés.

43 Voir l'avis juridique complet à l'annexe D.

## Le Groupe intégré de la sécurité

Le 19 juin 2008<sup>44</sup>, soit deux ans à l'avance, le premier ministre Stephen Harper a annoncé que le Canada accueillerait le Sommet 2010 du G8 à Huntsville, en Ontario. Par la suite, le commissaire de la GRC a chargé le commandant de la division O (Ontario) de former un groupe intégré de la sécurité (GIS)<sup>45</sup> pour gérer la planification avec les partenaires policiers et pour coordonner la logistique. Extrait du compte rendu après action de la GRC :

[TRADUCTION]

Le GIS du G8, quartier général composite sur mesure dirigé par la GRC pour la planification et les opérations, était chargé de la sécurité au Sommet sous tous ses aspects : sécurité des [personnes jouissant d'une protection internationale] et de leur délégation pendant leur arrivée, leur séjour et leur départ; protection des lieux du Sommet. Le GIS devait assurer le déroulement du Sommet sans heurts et la protection du grand public et de ses forces de sécurité mêmes. Après avoir soupesé minutieusement différents facteurs, nous avons choisi de l'établir à Barrie, en Ontario.

Supervisé par un membre haut gradé de la GRC et composé de membres de la GRC, de la Police provinciale de l'Ontario, de la police de North Bay et des Forces canadiennes, le GIS du G8 s'est mis à la tâche.

Le GIS du G8 avait pour mission d'assurer la protection et la sécurité du grand public ainsi que des chefs d'État et de gouvernement qui participeraient au Sommet du G8 en juin 2010 au Canada.

Ses objectifs stratégiques étaient les suivants :

1. Définir tous les besoins du Sommet en matière de sécurité.
2. Dresser le plan d'activités, le concept opérationnel ainsi que les plans opérationnels du dispositif de sécurité.
3. Incorporer en un GIS les différents partenaires responsables de la sécurité.

4. Coordonner et focaliser le renseignement dans une optique de sécurité.
5. Tisser un réseau pour faciliter la liaison entre les organismes locaux, provinciaux et fédéraux.
6. Créer les systèmes informatiques nécessaires à un groupe intégré de la planification et des opérations.
7. Former tout le personnel de sécurité du Sommet.
8. Assurer le bien-être et la sécurité de ses employés.
9. Élaborer et mettre en œuvre une stratégie complète de transfert des connaissances pour les événements majeurs à venir.

Bien que la GRC ait pris les commandes dans certains dossiers, la Commission apprend que globalement, la sécurité se planifiait de façon intégrée : les membres des organismes concernés travaillaient au même endroit, et de façon interdépendante.

La planification du G8 a duré de juin 2008 à décembre 2009. Le 7 décembre 2009, le premier ministre a annoncé que le Sommet du G20 se tiendrait à Toronto les 26 et 27 juin 2010<sup>46</sup>. C'est alors que le GIS a été élargi pour inclure la planification du G20. La Commission s'est fait dire par le responsable du GIS, l'agent de la GRC ayant le plus d'ancienneté parmi ceux qui participaient au processus de planification, que le gouvernement du Canada avait choisi parmi d'autres sites le Metro Toronto Convention Centre fin janvier 2010. La décision lui appartenait, bien qu'il eût consulté la GRC et que celle-ci eût analysé plusieurs options pour lui du point de vue de la sécurité.

**Le Groupe intégré de la sécurité pour les sommets du G8 et du G20 est chargé de tous les aspects entourant la planification de la sécurité ...**

**- Site Web du GIS**

<sup>44</sup> Voir <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=2155&cachecommand=ypass>.

<sup>45</sup> Voir l'annexe E pour de plus amples renseignements sur le GIS.

<sup>46</sup> Voir <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=3026&cachecommand=ypass>.

Bien que les premières discussions sur un éventuel sommet du G20 remontassent à septembre 2009, l'annonce tardive n'a laissé que six mois pour planifier et éprouver une stratégie afin de protéger adéquatement les personnes jouissant d'une protection internationale et les délégations internationales qui se présenteraient au G20. Les points à régler allaient être non seulement opérationnels (évaluations de menaces, sécurité des lieux, renseignement, prise de contact, etc.), mais logistiques (loger et nourrir les milliers de membres du dispositif, clôturer les zones de sécurité, etc.)

Un autre facteur est venu compliquer la planification pour le G20 : ni le personnel ni le matériel déployé à Huntsville ne pouvaient être réaffectés immédiatement à Toronto, car les mesures de sécurité devaient rester en place jusqu'au départ des délégués le matin du 26 juin 2010, le Sommet du G20 commençant l'après-midi du même jour, ce qui laissait très peu de temps. D'après un membre haut gradé de la GRC, ce seul facteur y a été pour beaucoup dans la taille de l'effectif requis.

La GRC a affecté, au total, 176 de ses membres au processus de planification.

### **Principes de planification**

Axée sur le renseignement, l'approche retenue pour la planification de la sécurité allait exiger des plans souples et adaptables. Elle impliquait aussi une gestion conjointe des risques. D'après le compte rendu après action de la GRC, le plan de gestion conjointe des risques devait :

[TRADUCTION]

... former le cadre selon lequel les membres du GIS reconnaîtraient, analyseraient, planifieraient, surveilleraient, contrôleraient et communiqueraient les menaces comme les occasions à saisir découlant des événements, pour mieux accomplir la mission et les objectifs du GIS.

#### Concept opérationnel

La GRC a abordé la planification du G8 (puis du G20) en créant le concept opérationnel stratégique qui allait lui servir de fondement, ainsi qu'à la gestion opérationnelle. Ce document énonçait

les principes sur lesquels les partenaires du GIS acceptaient de se fonder pour planifier et assurer la sécurité : notamment, que la GRC était première responsable de la sécurité, et qu'en tout temps c'est le renseignement qui déterminerait le niveau de menace pesant sur le Sommet. Il développait aussi, entre autres processus, la protection des infrastructures essentielles, la conception et la conduite des opérations, la gestion générale et les questions de finances, la logistique, la continuité des activités, et les méthodes quant aux technologies de l'information.

Un concept opérationnel stratégique a été ébauché pour le G20, mais contrairement à celui du G8, il n'a pas été accepté par tous les partenaires. Il n'y avait pas suffisamment de temps pour l'élaborer puisque le reste de la planification ne pouvait attendre. Le planificateur en chef des sommets pour la GRC a dit à la Commission que d'officialiser un concept opérationnel pour le G20 pressait moins que de dresser des plans tactiques détaillés et de définir entre partenaires une structure de commandement.

La planification a aussi donné lieu à la mise sur pied de plusieurs structures de gestion et de gouvernance, dont les suivantes :

- Comité directeur exécutif : instance formée de cadres, chargée de donner des directives stratégiques et de préconiser, à l'extérieur, des solutions aux problèmes dépassant les attributions du GIS.
- Groupe mixte de planification des opérations pour Muskoka : équipe multidisciplinaire de partenaires du domaine de la sécurité, qui allait créer les plans opérationnels et les procédures opérationnelles réglementaires pour le G8, ainsi que des plans pour la réaffectation des ressources à Toronto.
- Groupe mixte de planification des opérations pour la région du Grand Toronto : comme le précédent, mais chargé du G20.

## Plans opérationnels

Pour les deux sommets, le GIS a choisi d'utiliser une série de plans opérationnels. Les plans portent sur une composante de l'enveloppe sécuritaire. Au G8, ces plans ont été dressés par une équipe intégrée de partenaires du domaine de la sécurité; au G20, les partenaires policiers ont dressé leurs propres plans logistiques et opérationnels, dans une optique de complémentarité. D'après le planificateur en chef de la GRC, la décision de procéder ainsi s'expliquait par le manque de temps et par des problèmes de zones de compétence. Bien que la planification du G20 ne fût pas aussi intégrée<sup>47</sup> que pour le G8, le chef de police adjoint du service de police de Toronto a expliqué en entrevue avec la Commission que les planificateurs du service de police de Toronto et de la GRC se rencontraient régulièrement pour veiller à la coordination.

La Commission a examiné les plans opérationnels de la GRC pour les deux sommets, ainsi que le plan du service de police de Toronto pour les groupes du maintien de l'ordre public (GMOP).

### Structure de commandement pour les sommets

La formule retenue pour les deux sommets quant à la structure de commandement reposait sur le Système de commandement des interventions (SCI) (voir l'**annexe F**), qui postule essentiellement trois paliers hiérarchiques : tactique, opérationnel et stratégique. Quant à l'énoncé de commandement et de contrôle, il exposait la structure de commandement unifié pour les sommets :

[TRADUCTION]

... Le commandement unifié donne à l'ensemble des organismes concernés [...] la compétence fonctionnelle et géographique pour intervenir face à un incident donné, et il permet de gérer cet incident au moyen de stratégies et d'objectifs communs. Les organismes ne perdent pas leurs pouvoirs respectifs, leurs responsabilités ou leur obligation de rendre des comptes; ils contribuent tous plutôt au commandement en fixant les objectifs généraux ensemble, en planifiant les activités opérationnelles de concert, en menant des opérations intégrées et en utilisant chaque ressource de façon optimale.

Il s'ensuit que pendant les sommets, la sécurité a été gérée et coordonnée par une série de centres de commandement. Au début des sommets, les membres du GIS ont pour la plupart délaissé leur rôle de planification pour se concentrer sur des tâches opérationnelles. Par exemple, le membre de la GRC qui avait été coordonnateur fédéral de la sécurité pendant la planification est devenu chef de CCU pendant la phase opérationnelle.

L'énoncé de commandement et de contrôle définit le CCU comme :

[TRADUCTION]

... le niveau hiérarchique le plus élevé dans la structure de commandement des sommets du G8 et du G20. Il rassemblera des officiers commandants de tous les organismes/ministères/services/corps participants. Le chef des interventions pour la GRC assumera le rôle de commandant en chef.

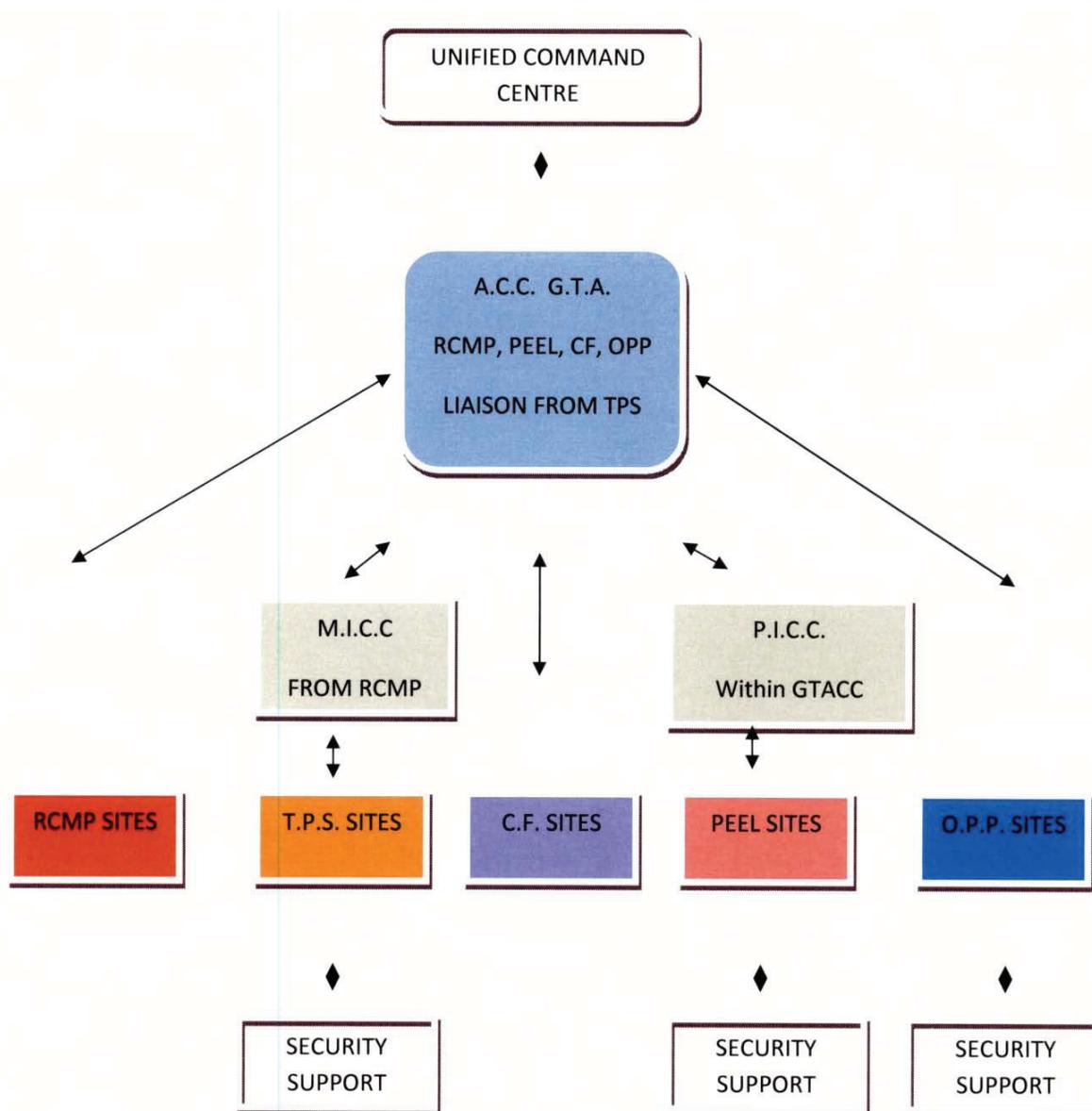
D'après le concept opérationnel, le CCU avait pour rôle de coordonner pendant les sommets tous les aspects majeurs de la sécurité. Il rassemblait des représentants de tous les organismes partenaires, et de quelques organismes de soutien essentiels. Les partenaires du dispositif de sécurité ne renonçaient ni à leurs pouvoirs, ni à leurs responsabilités, ni à leur obligation de rendre des comptes.

Plus précisément, le CCU était responsable :

- des communications stratégiques;
- de la coordination des ressources policières et des demandes de ressources supplémentaires;
- des incursions ou des incidents aériens;
- de tous les déploiements dans le domaine de l'aviation;
- du transport aérien des personnes jouissant d'une protection internationale;
- des cortèges motorisés des personnes jouissant d'une protection internationale;
- de l'évacuation éventuelle des personnes jouissant d'une protection internationale.

<sup>47</sup> D'après le chef du GIS, les enjeux tels que la sécurité maritime et les cortèges motorisés étaient pleinement intégrés.

## Centre de commandement unifié – région du Grand Toronto



*Ce graphique n'est disponible qu'en anglais.*

Le CCU comptait trois commandants des interventions issus de la GRC, deux pendant le quart de jour, le troisième la nuit. Tous trois étaient des commandants des interventions chevronnés, leur dernière expérience à ce titre remontant aux Jeux olympiques de 2010 à Vancouver.

La Commission a relu les notes des préposés au registre des communications<sup>48</sup> des trois

<sup>48</sup> Le *Manuel des opérations tactiques* de la GRC définit un préposé au registre des communications comme : « L'employé qui relève directement du commandant des interventions, du directeur des interventions ou du chef d'équipe anti-émeute lors d'un incident critique, qui prend des notes et qui tient un registre des décisions. » De plus, le manuel dit ceci : « Le préposé au registre des communications prend des notes et tient un registre exact et lisible de toutes les informations ou les décisions rendues ou

commandants des interventions, en plus d'interviewer le commandant principal de jour, celui qui avait assumé le rôle de coordonnateur fédéral de la sécurité pendant la planification. Les notes, tout particulièrement, témoignent que le CCU savait ce qui se passait; recevait régulièrement des renseignements du Groupe mixte du renseignement; était en contact direct avec les centres de commandement des régions de Muskoka et de Toronto (CCRM et CCRT respectivement); et donnait des directives aux chefs de ces centres, au besoin. Conformément

données par le commandant des interventions, le directeur des interventions ou le chef d'équipe anti-émeute pour la résolution d'un incident critique. »

à l'énoncé de commandement et de contrôle, le CCU n'avait aucun contact direct avec le centre de commandement pour les incidents graves (Major Incident Command Centre, ou MICC) du service de police de Toronto.

**Les partenaires du dispositif de sécurité ne renonçaient ni à leurs pouvoirs, ni à leurs responsabilités, ni à leur obligation de rendre des comptes.**

Le CCRM, qui relevait du CCU, était situé à Huntsville et était le centre de commandement et de contrôle pour le G8. Le premier se chargeait des cortèges motorisés et autres questions de sécurité relatives au G8, de concert avec les membres policiers du CCU quand la gravité des enjeux le justifiait. Tous les organismes partenaires y étaient représentés, sous la direction de la GRC. Puisque la Commission enquêtait surtout sur le Sommet du G20, elle n'a pas interviewé les commandants du CCRM.

Quant au CCRT, centre de commandement et de contrôle pour le G20, il se trouvait à l'aéroport international Pearson de Toronto. Dirigé également par la GRC, il se chargeait des cortèges motorisés et autres questions de sécurité relatives au G20, de concert avec le CCU et avec les partenaires policiers locaux. Comme le dit le plan opérationnel du GIS pour le G20, [TRADUCTION] « sous la direction du CCU, le CCRT soutient, coordonne et dirige les opérations locales ». Au CCRT étaient représentés la GRC, la police régionale de Peel, le service de police de Toronto, la Police provinciale de l'Ontario et les Forces canadiennes.

Soulignons que dans les zones intérieures (la zone d'accès contrôlé et la zone d'accès restreint), le CCRM et le CCRT étaient responsables entre autres :

- des opérations maritimes;
- de la gestion des répercussions;
- des incidents mettant en jeu des agents chimiques, biologiques ou radiologiques, ou encore des explosifs dopés;

- de la mobilisation des GMOP;
- de la mobilisation des équipes d'intervention d'urgence et des groupes tactiques d'intervention.

Outre le CCU, le CCRM et le CCRT, la coordination de la sécurité pour le G20 mettait en jeu le MICC, établi au quartier général du service de police de Toronto. Sous la direction du service de police de Toronto, le MICC prenait en charge le maintien de l'ordre dans la zone clôturée extérieure (dite zone d'interdiction) et dans le reste de la ville de Toronto. À cet égard, ses responsabilités étaient les mêmes que celles du CCRM et du CCRT; seul le territoire différait. Extrait du compte rendu après action du service de police de Toronto :

[TRADUCTION]

Le MICC était la plaque tournante du [service de police de Toronto] pour le commandement, le contrôle, la communication et l'information. Le chef des interventions du MICC avait une vue d'ensemble de toutes les ressources relevant du [service de police de Toronto], de même que le contrôle tactique desdites ressources pour s'acquitter de son rôle, garantir la protection et la sécurité du public dans tout Toronto sauf dans les zones protégées par la GRC<sup>49</sup>.

La GRC avait affecté deux membres hauts gradés (surintendants) au MICC comme agents de liaison, l'un de jour, l'autre de nuit. Ces membres devaient faciliter le travail du service de police de Toronto, communiquant l'information pertinente entre le MICC et le CCRT. En entrevue, tous deux ont dit à la Commission que le chef des interventions du service de police de Toronto au MICC commandait sans eux et que personne ne les consultait sur les questions opérationnelles, mais qu'en revanche ils prenaient part aux breffages réguliers au MICC, comme le confirment les notes de leurs préposés au registre des communications et les entrevues. La GRC avait aussi envoyé au MICC un agent de liaison en matière d'ordre public pour faciliter la coordination des troupes tactiques.

<sup>49</sup> Compte rendu après action du service de police de Toronto, juin 2011, p. 34.

La Commission a appris que les plans initiaux de la GRC concernant le G20 ne prévoyaient pas la création du MICC, mais que le service de police de Toronto avait préféré maintenir l'ordre dans la ville depuis un centre de commandement bien à lui. En entrevue à la Commission, certains planificateurs de la GRC ont dit que d'après eux, le MICC n'était pas nécessaire, et que l'ajout d'une instance n'avait été que source de confusion pour les policiers sur le terrain. Certains répondants (chefs d'équipes anti-émeutes compris) au questionnaire distribué aux organismes partenaires après les sommets sont allés dans le même sens. Quand la Commission lui a demandé ce qu'il pensait du MICC, le chef du GIS a répondu :

[TRADUCTION]

J'aurais préféré avoir un seul centre de commandement. Vous savez, c'est ce que j'aurais préféré, comme c'était le cas à Huntsville. Un centre de commandement unique est une entité plus facile à maîtriser. La police de Toronto tenait beaucoup à avoir son propre centre de commandement. Ça, c'était une décision opérationnelle du [service de police de Toronto]. Comme service de police compétent sur place, il a décidé d'avoir son propre centre de commandement [...] Ce n'était pas à nous [la GRC] d'aller le contredire.

« ... certains planificateurs de la GRC ont dit que [...] l'ajout d'une instance n'avait été que source de confusion pour les policiers sur le terrain. »

Il n'appartient pas à la Commission d'évaluer le MICC ni les autres plans du service de police de Toronto. Comme nous l'avons déjà dit, c'est la responsabilité du Bureau du Directeur indépendant de l'examen de la police.

Chaque corps de police partenaire avait ses représentants ou ses agents de liaison dans les centres de commandement, et les breffages sur les opérations étaient réguliers. En outre, tous les centres profitaient d'un tableau de bord

électronique commun, où chacun pouvait afficher incidents et autres renseignements pour que tous les autres puissent connaître la situation générale d'un coup d'œil. Sans être immédiate, la saisie se faisait dès que possible, de telle sorte que les entrées demeuraient à jour.

#### Prise de décisions

Pour faciliter la prise de décisions, mais aussi pour que tous les partenaires connaissent l'organisme de première responsabilité et soient prévenus des décisions en temps utile, le groupe de planification du GIS a créé une matrice d'attribution des responsabilités (MAR) et une matrice de prise de décisions. Le compte rendu après action de la GRC décrit la MAR comme suit :

[TRADUCTION]

La MAR est un document fondamental pour n'importe quel projet. Au niveau général, elle précise relativement à quelles fonctions chaque organisation est responsable, agent comptable, consultée et informée (RACI); au niveau plus particulier, elle peut associer chaque tâche à une personne responsable.

La matrice de prise de décisions a pris la forme d'une grille indiquant à quel niveau hiérarchique telle ou telle décision pouvait se prendre, et quels autres niveaux devaient en être informés. Les décisions opérationnelles pressantes relevaient des commandants opérationnels sur place, soit des personnes les mieux au fait de la situation. Plus une décision était grave (aux yeux des commandants opérationnels), plus il fallait de pouvoir pour la prendre.

Pour la prise des décisions relatives au G8, les niveaux hiérarchiques, de haut en bas, étaient les suivants : comité directeur exécutif, chef du CCU, commandants locaux, chefs de secteurs. Advenant des situations opérationnelles pressantes où ils seraient mobilisés, les chefs des GMOP pouvaient choisir les tactiques et le matériel à employer. La matrice pour le G20 était pratiquement la même, mais des « chefs pour l'organisme compétent sur place » sous les chefs de secteurs reflétaient l'ajout du MICC (p. ex. le chef du MICC).

## Participation gouvernementale

La Commission a aussi envisagé la possibilité d'une interférence inappropriée dans la planification de la sécurité. Un haut fonctionnaire du Bureau du Conseil privé a dit à la Commission que, même si les préoccupations liées à la sécurité ont peut-être eu des répercussions importantes sur les préparatifs en vue des sommets, la GRC n'a jamais eu à organiser son plan de sécurité d'une façon précise. La Commission n'a trouvé aucune information indiquant que la planification a été influencée par quoi que ce soit d'autre que des préoccupations de sécurité légitimes.

### **Conclusion n° 1**

De la part de la GRC, la Commission constate des démarches de planification robustes et rigoureuses n'ayant été influencées que par des préoccupations de sécurité légitimes.

## **Aspects particuliers de la planification**

### Exercices

Les sommets ont été précédés de trois exercices, comme en témoigne le compte rendu après action de la GRC :

[TRADUCTION]

Pour les sommets de 2010, nous avons créé un programme d'exercices progressif et multidimensionnel, chaque organisme partenaire étant responsable de ses propres formations individuelles ou collectives. Avec l'aide de nombreux partenaires et autres organismes externes, le GIS lui-même a conçu et administré la série d'exercices appelée PINNACLE, qui culminait en l'exercice pangouvernemental TRILLIUM GUARDIAN. Le programme d'exercices s'est avéré déterminant pour la validation des plans et du personnel, donc pour la réussite des sommets.

Un membre haut gradé de la GRC interviewé par la Commission dit que l'exercice TRILLIUM GUARDIAN, très réaliste, a éprouvé la capacité des forces de sécurité dans différents scénarios.

D'après le planificateur en chef de la GRC, les exercices ont conduit à modifier la matrice de prise de décisions (mentionnée précédemment), preuve qu'ils ont bel et bien éclairé la planification.

### Formation et orientation

Le GIS avait prévu que les policiers chargés de sécuriser les sommets soient formés à l'avance pour ce qui était de leurs tâches générales, et qu'à leur arrivée sur place une séance d'orientation leur apprenne à appliquer leur savoir-faire dans le contexte particulier des sommets.

À leur arrivée, le personnel de soutien et les membres de la GRC avaient droit à une séance d'orientation d'une journée (séance distincte pour chaque sommet), où ils recevaient un manuel. Créé par le GIS, ce manuel commençait par un avant-propos des chefs des organismes partenaires, qui donnait le ton à l'opération de sécurité, puis offrait un aperçu des sommets du G8 et du G20, et de toutes les questions utiles aux agents de police : structure de commandement, médias et communications, autorisations légales, personnes jouissant d'une protection internationale, manifestations, procédure d'arrestation, premiers soins, etc.

... « les membres des divisions E et O de la GRC ont été formés pour pouvoir fouiller manuellement les lieux avant les sommets. »

Outre les exercices et l'orientation, le GIS s'est efforcé de donner au besoin des formations plus pointues. Par exemple, les membres des divisions E (Colombie-Britannique) et O (Ontario) de la GRC ont été formés pour pouvoir fouiller manuellement les lieux avant les sommets. De même, certains membres de la GRC qui devaient travailler avec le service de police de Toronto avant le Sommet du G20 ont eu droit à une formation en ligne, fournie par le service de police de Toronto, sur les lois provinciales<sup>50</sup> et sur diverses questions de sécurité

<sup>50</sup> La formation du service de police de Toronto mentionnait brièvement que la *Loi sur la protection des ouvrages publics*

comme le contrôle des foules, les incidents CBRNE, le système de gestion des incidents, le recours à la force contre les foules<sup>51</sup>, les autorisations légales à la fouille, les modalités d'arrestation et la gestion des barrières. Finalement, la GRC et le service de police de Toronto entre autres membres ont reçu une formation de la police de Calgary sur la surveillance des événements (sujet discuté à la page 30).

La Commission a su que les GMOP de la GRC affectés au Sommet du G20 avaient bien reçu en même temps que ceux du service de police de Toronto la formation devant les familiariser avec les canons à eau et avec les diverses tactiques en usage au service de police de Toronto (p. ex. cavalerie). Les chefs des GMOP ont aussi reçu un breffage à Toronto avant l'ouverture des sommets, puisqu'ils devaient être réaffectés de Huntsville à Toronto.

**« ... il importe de penser à sécuriser les lieux tout en laissant les manifestants exercer leurs droits. »**

pouvait être invoquée, mais sans préciser qu'un règlement avait été pris sous le régime de cette loi pour le G20.

51 La formation du service de police de Toronto sur le recours à la force contre les foules devait simplement renseigner les agents en uniforme sur les situations de foule, et ne se voulait en rien une formation tactique ou stratégique pour les GMOP.

### Contrôle de l'accès au lieu des sommets

Dans sa plainte, l'ACLC critique la disposition des barrières de sécurité pour le G20.

En général, clôtures et autres barrières de sécurité aident la police à gérer les foules en excluant le public (dont les manifestants) de certaines zones, et en orientant le parcours des manifestations. De même, les clôtures conçues pour maintenir les gens dans une zone en particulier (p. ex. dans une zone de manifestation désignée) aident la police à contenir une foule de taille appréciable avec un effectif relativement restreint, tout en laissant à cette foule une liberté de mouvement maximale<sup>52</sup>. Sans clôtures, il faudrait poster beaucoup plus d'agents près des zones de manifestation désignées.

Si courantes que soient les barrières et les clôtures dans les événements majeurs, il importe de penser à sécuriser les lieux tout en laissant les manifestants exercer leurs droits. Toute mesure de sécurité qui limite les droits fondamentaux doit être nécessaire et proportionnée. Comme le dit le rapport intérimaire de la Commission sur le Sommet de la Conférence de coopération économique

52 Narr, Tony; Jessica Toliver; Jerry Murphy; Malcolm McFarland; Joshua Ederheimer, 2006. *Police Management of mass Demonstrations: Identifying Issues and Successful Approaches*, p. 60.

## 1997



Barrière de sécurité du périmètre d'inclusion entourant le Sommet de la Conférence de coopération économique de 1997 à Vancouver, en Colombie-Britannique.



Barrière de sécurité du périmètre d'exclusion entourant le Sommet de la Conférence de coopération économique de 1997 à Vancouver, en Colombie-Britannique.

Asie-Pacifique, la police devrait toujours s'assurer « que les manifestants pacifiques ont amplement la possibilité de montrer aux hôtes venus assister à l'événement leurs activités de protestation et d'être vus de ces derniers ».

En 1999, il n'y avait pas de clôtures à Seattle pour la rencontre de l'Organisation mondiale du commerce. Un rapport soumis au conseil municipal de Seattle allait ranger l'événement parmi les plus perturbateurs que la ville eût jamais connus<sup>53</sup>. La comparaison avec le calme relatif observé lors de réunions similaires antérieures portait à croire que l'absence de clôtures avait peut-être exacerbé la violence. C'est pourquoi, au moment de planifier la rencontre du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale à Washington D.C. (2000) et celle, subséquente, de l'Organisation des États américains à Windsor, en Ontario, la police a opté pour un périmètre d'exclusion clôturé<sup>54</sup>.

Pour la rencontre de l'Organisation des États américains (Windsor, 2000), la décision se fondait en partie sur des renseignements qui prévoyaient entre 20 000 et 30 000 manifestants<sup>55</sup>. Les six pâtés

de maisons entourant le lieu du sommet ont été délimités par une clôture métallique ininterrompue de 8 pi de hauteur<sup>56</sup>.

Les manifestations de Windsor et de Washington D.C. ont été beaucoup plus pacifiques que celles de Seattle, notamment sans doute grâce aux clôtures. Retenant la leçon, les planificateurs du Sommet des Amériques à Québec (2001) ont entouré tout le site d'une clôture faisant 6,1 km de long et 3 m de haut. La clôture elle-même est devenue objet de colère et de protestation, des manifestants contestant sa légitimité et cherchant à la renverser<sup>57</sup>. Certains observateurs ont avancé que la taille même de la clôture non seulement l'avait rendue indéfendable pour la police, mais en avait fait la cible des manifestants<sup>58</sup>.

Que la clôture à Québec soit devenue le centre d'attention des manifestants et que ces derniers soient parvenus à y ouvrir une brèche réclamait une révision de la tactique. Désormais, les clôtures allaient être plus hautes, plus robustes et plus rigides, disposées par couches (plusieurs périmètres emboîtés)<sup>59</sup>.

53 *Report to the Seattle City Council, WTO Accountability Review Committee, Preparations and Planning Panel*, 24 août 2000, p. 3.  
54 della Porta, p. 82.  
55 King, Pr Mike, « From Reactive Policing To Crowd Management?: Policing Anti-Globalization Protest In Canada », *Jurisprudencia*,

1 2006 (79); 40–58, p. 51-52.  
56 della Porta, p. 82-83.  
57 *Ibid.*, p. 85.  
58 Boski, Joseph, *Responses by State Actors to Insurgent Civic Spaces Since the WTO Meetings in Seattle*, p. 367, 369 et 380.  
59 Voir della Porta et de Lint.

## 2000



(SOURCE : Windsor Independent Media Center)

Barrière de sécurité entourant la Rencontre convoquée par l'Organisation des États américains (2000) à Windsor, en Ontario.

## 2001



(SOURCE : Neonyme/Centre des médias alternatifs du Québec)

Barrière de sécurité entourant le Sommet des Amériques (2001) à Québec, au Québec.

Il semblerait que les décisions quant aux clôtures pour les sommets du G8 et du G20 se soient fondées sur les principes susmentionnés. En menant des entrevues et en examinant des documents, la Commission a confirmé que le GIS et la GRC les jugeaient nécessaires aussi bien à la sécurité des personnes jouissant d'une protection internationale et de leurs délégués qu'à l'utilisation optimale d'un effectif limité ayant de nombreux sites à protéger.

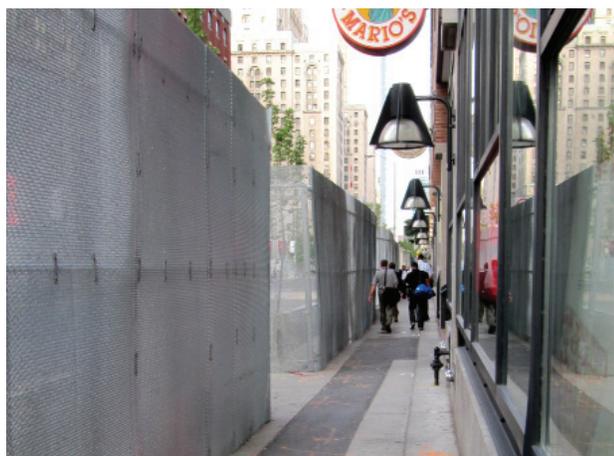
Conformément à une évaluation des risques et de la vulnérabilité réalisée par le GIS en décembre 2009, les personnes jouissant d'une protection internationale ont été protégées par une série de périmètres concentriques clôturés. Au G20, « zone d'accès contrôlé » désignait la partie du centre-ville de Toronto où se tenait le Sommet et où logeaient la plupart des personnes jouissant d'une protection internationale. Clôturée et à sécurité maximale, elle allait être réservée aux seules personnes expressément accréditées. Une deuxième zone clôturée dite « d'accès restreint » allait l'englober, ainsi que deux des hôtels hébergeant des personnes jouissant d'une protection internationale. Ces deux premières zones relevaient de la GRC. Finalement, la zone d'accès restreint s'entourait de la « zone d'interdiction », une troisième zone clôturée sous la responsabilité du service de police de Toronto.

Des entrevues avec la GRC et avec du personnel de sécurité représentant le gouvernement du Canada ont confirmé qu'ils avaient bien érigé les clôtures de sécurité pour les sommets du G8 et du G20 dans le souci de protéger les personnes jouissant d'une protection internationale et leur délégation, qu'ils n'avaient pas déplacé les clôtures, qu'ils n'en avaient pas posé de nouvelles et qu'ils s'en étaient tenus à une superficie minimale. Rien ne porte la Commission à croire que la création ou la taille d'aucune zone de sécurité n'ait jamais eu pour objectif d'éloigner les manifestants des personnes jouissant d'une protection internationale plus que nécessaire. À cet égard, les décisions de la GRC cadrent avec les usages, et rien n'indique à la Commission qu'elles soient fondées sur des considérations déplacées.

## Conclusion n° 2

Rien ne porte la Commission à croire que la création ou la taille d'aucune zone de sécurité n'ait jamais eu pour objectif d'éloigner les manifestants des personnes jouissant d'une protection internationale plus que nécessaire ni qu'à cet égard les décisions de la GRC fussent fondées sur des considérations déplacées.

## 2010



(SOURCE : Loozrboy/Flickr)

Barrière de sécurité du périmètre d'inclusion entourant le Sommet du G20 (2010) à Toronto.



(SOURCE : Gary J Wood/Flickr)

Barrière de sécurité du périmètre d'exclusion entourant le Sommet du G20 (2010) à Toronto.

## Présence policière

Pour calculer l'effectif policier nécessaire à une bonne sécurité, le GIS s'est fondé sur la tournure des sommets antérieurs ainsi que sur ses propres évaluations de la menace et des risques et sur ses plans opérationnels réalisés dans le passé. En dernière analyse, l'effectif s'est mesuré à presque 21 000 policiers et employés de sécurité.

Outre les centres de commandement et le Groupe mixte du renseignement (GMR), de nombreuses unités spécialisées réclamaient des policiers, notamment :

- les équipes d'évaluation de l'intervention rapide;
- les équipes d'action rapide;
- les équipes d'intervention en cas d'incident critique;
- les équipes d'enlèvement des explosifs;
- les équipes d'intervention chargées des incidents mettant en jeu des agents chimiques, biologiques ou radiologiques, ou encore des explosifs dopés;
- les services cynophiles;
- les équipes de plongée et de sécurité maritime;
- les opérations aériennes.

Pour accomplir ses objectifs opérationnels, la GRC a dû rassembler temporairement à Huntsville et à Toronto des milliers de membres habituellement postés ailleurs au pays. Pour que les sites soient sécuritaires, il importait de les quadriller afin d'empêcher toute infiltration avant ou pendant les sommets.

Dans sa planification, la GRC a aussi envisagé des violences pendant la semaine précédant le Sommet du G20 (donc pendant et immédiatement avant celui du G8). Le GIS prévoyait fermer le centre-ville le plus tard possible aux personnes qui avaient besoin d'y circuler, mais reconnaissait qu'il devrait le faire plus tôt en cas de violences. La GRC devait donc poster son personnel à l'avance, se tenant prête à fermer les points d'accès pour ensuite les contrôler jusqu'à l'arrivée des personnes jouissant d'une protection internationale et de leur délégation.

Des membres de la Colombie-Britannique sont arrivés presque une semaine à l'avance pour fouiller les lieux des sommets. Pour éviter qu'ils n'aient rien à faire entre cette tâche et le début du G8, la GRC et le Toronto Police Services Board ont conclu en juin 2010 un protocole d'entente permettant à ces membres de travailler aux côtés du service de police de Toronto dans sa zone de compétence, au sein de ce que la GRC allait appeler des équipes de grande visibilité, entre le 20 et le 23 juin 2010. Tous les membres dont nous parlons ici venaient du Lower Mainland, en Colombie-Britannique, et avaient l'expérience du maintien de l'ordre en milieu urbain; le protocole d'entente stipulait qu'ils pourraient aider le service de police de Toronto à fournir certains services de sécurité précis relativement au Sommet du G20. Plus précisément, le protocole d'entente prévoyait que la GRC déploierait des agents en uniforme pour aider le service de police de Toronto dans l'exécution de ses tâches de contrôle de la circulation et les interventions à l'égard des incidents publics liés au Sommet du G20<sup>60</sup>. Ces membres ont donc pu quitter la zone du Sommet pour se rendre dans d'autres secteurs de la ville. Une assermentation comme agents provinciaux sous le régime de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario allait leur accorder les pouvoirs nécessaires à l'exécution des lois provinciales. Pendant la période visée, ces agents relèveraient directement du service de police de Toronto.

D'après la GRC, l'avantage intangible de cette entente était que le public allait voir les membres de la GRC en uniforme de travail, ce qui n'arrive pas souvent dans cette province où ils sont chargés surtout des lois fédérales et, de surcroît, travaillent le plus souvent en civil. D'après ce qu'elle a dit à la Commission, la GRC voyait là une façon de rehausser son image. Il se peut toutefois, effet secondaire inattendu, que la GRC ait donné l'impression d'être première responsable de la sécurité non seulement pour le Sommet du G20 lui-même, mais dans les secteurs de Toronto où il se tenait.

<sup>60</sup> Protocole d'entente pour le déploiement d'agents de police dans la ville de Toronto aux fins du Sommet du G20, conclu entre le conseil d'administration du Service de police de Toronto et la GRC.



(SOURCE : nouspique/Flickr)

En déployant ses membres en uniforme de travail – ce qui n'est pas commun en Ontario – la GRC voyait là une façon de rehausser son image.

Avec la coopération du service de police de Toronto, la Commission a pu obtenir et examiner les notes des 300 membres concernés, entre autres documents pertinents. Il s'avère que ces membres n'ont arrêté personne entre le 20 et le 23 juin 2010.

### Communications

Unité intégrée comprenant des représentants des relations avec les médias des principaux organismes partenaires, l'équipe des affaires publiques et des communications pour les sommets du G8 et du G20 devait renseigner le public et les médias sur les questions de sécurité, par simple souci d'information, et pour réduire au minimum le dérangement causé par les fermetures.

D'après le concept opérationnel du G20, l'équipe des affaires publiques et des communications était responsable des communications externes et internes, des relations proactives et réactives avec les médias, et des conseils aux commandants pour expliquer publiquement les réponses aux incidents de sécurité. Elle veillait à ce que tous les partenaires fédéraux, provinciaux et municipaux connaissent l'état des questions opérationnelles pertinentes au regard de leur mandat. C'est elle qui tenait le site Web du GIS, et qui prenait en charge les médias sociaux comme les relations avec les médias. En entrevue à la Commission, le directeur

des communications de la GRC pour les sommets a expliqué que l'équipe des affaires publiques et des communications avait eu pour fonction principale de rendre toute l'information pertinente disponible sur une multitude de plateformes pour que les destinataires puissent la consulter sous la forme qui leur convenait le mieux.

La Commission voit que l'équipe des affaires publiques et des communications a utilisé des stratégies appropriées au moyen des médias sociaux pour faire circuler l'information sinon en temps réel, du moins le plus promptement possible. Ainsi, l'équipe des affaires publiques et des communications a pu corriger les fils de presse erronés beaucoup plus rapidement qu'avec les méthodes traditionnelles.

### **Conclusion n° 3**

L'équipe des affaires publiques et des communications a employé des stratégies appropriées pour informer le public avant et pendant les sommets.

Pendant les sommets, l'équipe des affaires publiques et des communications était responsable des infocapsules. Bien qu'une série fût approuvée à l'avance, les chefs des interventions du CCU, du CCRT, du CCRM ou du MICC avaient parfois besoin de capsules inédites; bien souvent, celles-ci étaient rédigées puis approuvées par les cadres supérieurs dans la demi-heure. Par cette célérité, l'équipe des affaires publiques et des communications remplissait sa mission d'assurer des communications exactes et opportunes avant et pendant les sommets.

Les sites Web des GIS du G8/G20 contenaient des infocapsules et des foires aux questions proposant des données à jour, notamment sur les fermetures de routes et à l'intention des manifestants. Or, sur le site du Sommet du G20, la section réservée aux manifestants exposait les dispositions législatives autorisant la police à limiter leurs activités, mais ne mentionnait pas la *Loi sur la protection des ouvrages publics*. Quand la Commission l'a interrogé à ce sujet en entrevue, le directeur des communications de la

GRC pour les sommets a répondu que cette loi ne touchait en rien ni le GIS ni la GRC, et que c'était à l'équipe des communications du service de police de Toronto d'en parler. Quoi que le directeur en dise, la Commission estime que le site du GIS du G20 se voulait la principale source d'information du public; il exposait déjà explicitement toutes les lois susceptibles de toucher les manifestants. Par conséquent, il aurait dû donner des renseignements sur la *Loi sur la protection des ouvrages publics* et sur les pouvoirs élargis que cette loi conférait aux agents de la paix pendant le Sommet du G20.

#### Conclusion n° 4

Le site Web officiel du Sommet du G20 aurait dû parler de la *Loi sur la protection des ouvrages publics* dans la mesure où elle risquait de toucher le public.

#### Prise de contact (Groupe des relations avec la communauté)

Le manuel 2010 de l'association britannique des chefs de police, tout comme la plupart des ouvrages grand public sur les pratiques exemplaires de maintien de l'ordre pour les événements d'envergure, insiste fortement sur les initiatives de communication avant comme pendant les événements en question. On peut y lire que pour réduire le risque de violence, il est absolument essentiel d'ouvrir le dialogue bien à l'avance et de l'entretenir jusqu'à la fin.

**« [Il faut promouvoir] les initiatives de communication avant comme pendant les événements [...] pour réduire le risque de violence, [et] il est absolument essentiel d'ouvrir le dialogue bien à l'avance et de l'entretenir jusqu'à la fin. »**

**- Manuel 2010 de l'association britannique des chefs de police**

Dans son rapport intérimaire sur le Sommet de la Conférence de coopération économique Asie-Pacifique, la Commission recommandait également ce qui suit :

- La GRC devrait poursuivre et renforcer, au besoin, sa politique actuelle de rencontre et de collaboration ouvertes avec les leaders des groupes protestataires, bien avant la date prévue d'un événement public, pour permettre à la police et aux manifestants d'atteindre leur objectif dans un climat permettant d'éviter tout affrontement inutile<sup>61</sup>.
- Avant de prendre des mesures susceptibles de tourner à l'affrontement physique, la police devrait faire tout ce qui est raisonnablement possible pour avertir les manifestants de la mission qu'elle doit accomplir (p. ex. dégager une voie publique); des mesures qu'elle a l'intention de prendre pour s'acquitter de sa mission; et de ce que doivent faire les manifestants pour permettre à la police de s'acquitter de sa mission et éviter de se faire arrêter. Une fois l'avertissement donné, la police devrait offrir aux manifestants un délai raisonnable pour obtempérer avant de prendre des mesures supplémentaires<sup>62</sup>.

En dialoguant, la police et les organisateurs de manifestations peuvent s'expliquer leurs visées, leurs besoins et leurs responsabilités respectives. Les organisateurs comprennent alors mieux quels comptes ils peuvent avoir à rendre en matière de santé et de sécurité, et la police peut leur délimiter les comportements qu'elle tolère. Un dialogue préalable permet de s'entendre sur la nature et la durée des manifestations, et limite les surprises pour les deux parties<sup>63</sup>.

61 Rapport intérimaire de la Commission – APEC, section 31.1.9.

62 *Ibid.*, section 31.1.10.

63 National Policing Improvement Agency (NPIA), 2010. *Manual of Guidance on Keeping the Peace*. Produit pour l'Association of Chief Police Officers (ACPO), p. 90-91.

Entre autres tâches fondamentales, le GIS devait : [TRADUCTION] « établir de solides programmes de prise de contact avec la communauté pour bien faire comprendre aux divers intervenants sa mission, ses visées et ses objectifs ».

Pour tendre la main aussi bien aux groupes protestataires qu'aux résidents et aux gens d'affaires touchés par les sommets, le GIS a fondé le Groupe des relations avec la communauté, qui relevait de l'équipe des affaires publiques et des communications et rassemblait des membres des divers corps de police concernés.

Extrait du compte rendu après action de la GRC à ce sujet :

[TRADUCTION]

Le [Groupe des relations avec la communauté – deux groupes : celui du G8 et celui du G20] a été conçu et instauré pour ouvrir et entretenir une communication efficace entre le GIS et les intervenants directement ou indirectement touchés par les sommets du G8 et du G20. Son mandat consistait à bâtir avec la communauté des relations constructives devant favoriser l'échange bilatéral et opportun de renseignements cruciaux, dans un climat de confiance et de respect. Le Groupe des relations avec la communauté faisait le lien entre, d'une part, les équipes de sécurité, et d'autre part, les participants aux sommets et les personnes touchées par ceux-ci. Les renseignements recueillis par ce moyen étaient ensuite intégrés aux stratégies de communication et aux plans opérationnels.

Dirigé par la GRC, le Groupe des relations avec la communauté du G8 comptait des représentants de divers partenaires dans le domaine de l'exécution de la loi, dont la Police provinciale de l'Ontario et les Forces canadiennes. Dirigé par le service de police de Toronto, celui du G20 rassemblait des représentants de la GRC et de la police régionale de Peel.

Le Groupe des relations avec la communauté du G20 se divisait en deux sous-groupes, l'un pour les activistes et les protestataires, l'autre pour les résidents et les gens d'affaires. Les deux sous-groupes fonctionnaient de façon indépendante, mais s'échangeaient des renseignements régulièrement.

Le sous-groupe des résidents et des gens d'affaires a concentré ses premiers efforts dans le quartier des affaires de Toronto, où il jugeait que les répercussions du Sommet du G20 seraient les plus grandes. Sitôt annoncé le lieu exact, le sous-groupe a étendu ses démarches à toutes les entreprises et à tous les résidents du secteur, surtout aux gens qui travaillaient ou habitaient dans les zones qui seraient à accès contrôlé.

Quant à l'autre sous-groupe, il devait établir une communication bilatérale avec les divers regroupements d'activistes et de protestataires attendus au Sommet du G20, qu'il s'agisse d'activistes pour les droits des Autochtones, ou bien de regroupements de travailleurs ou de mouvements anti-mondialisation organisés :

[TRADUCTION]

L'équipe avait pour objectif premier de favoriser des manifestations pacifiques et respectueuses de la loi, mais aussi de trouver des personnes-ressources dans chaque groupe d'activistes ou de protestataires, et de faire comprendre à ces groupes quel était le rôle de la police et à quoi ils pouvaient s'attendre si leurs manifestations devenaient agressives ou donnaient lieu à des infractions<sup>64</sup>.

Le Groupe des relations avec la communauté répondait aux questions et transmettait l'information via une ligne téléphonique sans frais, sur le site Web du GIS et par des réunions en personne. Il a aussi publié des vidéos sur YouTube.

Dans les médias, certains activistes et protestataires ont taxé le Groupe des relations avec la communauté de n'être qu'un outil de renseignement déguisé cherchant à recueillir le plus de données possibles, en particulier sur leur compte.

Ni son examen des documents ni ses entrevues avec les membres de la GRC affectés au Groupe des relations avec la communauté ne portent la Commission à croire que celui-ci ait eu l'intention de se renseigner sur un groupe particulier pour l'empêcher de faire entendre ses revendications, ou qu'il ait pris des mesures en ce sens. La Commission a surtout cherché des cas où le

<sup>64</sup> *Ibid.*

Groupe des relations avec la communauté aurait été chargé de cibler un groupe, ou encore de renseigner le Groupe mixte du renseignement (GMR) sur tel regroupement ou tel particulier. La Commission n'a rien trouvé. Les membres du Groupe des relations avec la communauté ont nié toute démarche en ce sens. Leur but, disaient-ils, était d'assister les protestataires en les informant et en les aidant à se faire voir et entendre.

## Conclusion n° 5

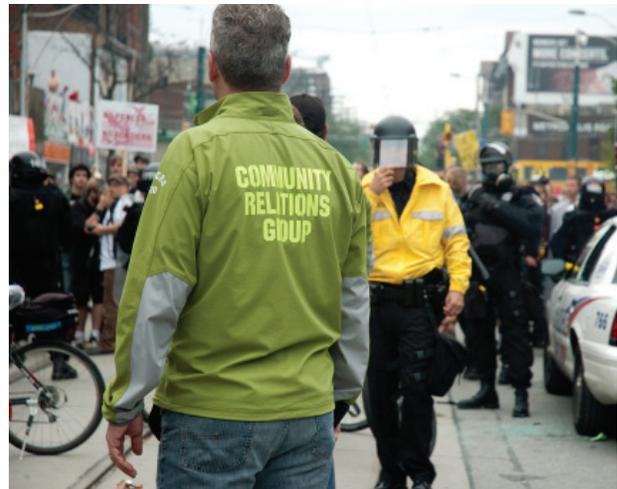
Rien ne porte la Commission à croire que le Groupe des relations avec la communauté ait eu l'intention de se renseigner sur des regroupements pour les empêcher de faire entendre leurs revendications, ou qu'il ait pris des mesures en ce sens.

Il appert que le Groupe des relations avec la communauté a fait tout son possible pour venir en aide aux personnes gênées par les sommets. Par exemple, la Commission apprend qu'en plein G20, il a facilité le transport d'un enfant au Hospital for Sick Children (centre-ville de Toronto) pour une chirurgie. Il a aussi guidé un cortège nuptial vers un hôtel en plein centre-ville malgré les foules et les routes fermées.

Il est vrai que des membres du Groupe des relations avec la communauté ont assisté aux rencontres de certains groupes avant les sommets, en se présentant comme des agents de police. Un membre de la GRC affecté au Groupe des relations avec la communauté a précisé à la Commission que le Groupe des relations avec la communauté prenait connaissance de la plupart de ces rencontres sur des sites Web grand public. Or, les policiers étaient rarement les bienvenus; certaines personnes, qui avaient assisté à plusieurs réunions différentes, les ont accusés publiquement de harcèlement. Malgré les accusations, la Commission n'a reçu aucune plainte à ce sujet.

Pendant le Sommet du G20, les membres du Groupe des relations avec la communauté (sous-groupe des activistes et des protestataires) ont aussi été présents aux diverses manifestations.

Ils étaient visibles et reconnaissables à leurs vestes vert vif. C'était là une autre forme de prise de contact. Interviewés par la Commission, certains observateurs de l'ACLC (qui étaient aussi sur le terrain) ont dit que les membres du Groupe des relations avec la communauté étaient bien visibles en des endroits comme Queen's Park et Allan Gardens. L'un des observateurs s'est dit ravi des démarches de la police.



(SOURCE : Jason Hargrove/Flickr)

Les membres du Groupe des relations avec la communauté étaient visibles et reconnaissables pendant toute la durée du Sommet du G20.

Les procédures opérationnelles réglementaires exigeaient que chaque membre du Groupe des relations avec la communauté produise des rapports quotidiens et hebdomadaires indiquant toutes ses rencontres avec les personnes-ressources et autres intervenants. Les membres du Groupe des relations avec la communauté pour le G20 qui s'occupaient des résidents et des gens d'affaires faisaient régulièrement rapport au membre de la GRC responsable; leurs rapports sont accessibles dans le Système de gestion des événements. Le groupe pour les activistes et les protestataires, dirigé par un membre du service de police de Toronto, n'a pas conservé de dossier particulier sur ses personnes-ressources, contrairement aux procédures opérationnelles réglementaires. La Commission a appris qu'ils inscrivaient le nom de leurs personnes-ressources dans un tableau, que tenait le membre du service

de police de Toronto responsable du sous-groupe. Elle n'a pas trouvé les données dans le Système de gestion des événements, et personne ne les lui a fournies avec le reste des documents.

### Conclusion n° 6

Les rapports du Groupe des relations avec la communauté n'ont pas été saisis systématiquement dans le Système de gestion des événements.

### Recommandation n° 3

Que, pour un enregistrement adéquat des mesures prises, tous les contacts soient déclarés exhaustivement et uniformément.

#### Compte rendu après les sommets

En juillet 2011, la GRC a remis à la Commission son compte rendu après action sur les sommets. Dans ce document, elle examine soigneusement une série d'enjeux; elle montre à quels égards les plans ont fonctionné, de même que les problèmes et les points à améliorer.

Pour un portrait plus fidèle, la Commission croit que les participants, partenaires externes compris, auraient dû être consultés sur les problèmes, les lacunes et les pratiques exemplaires. Même si la GRC et le service de police de Toronto ont produit des rapports après les faits, la Commission estime qu'il y a clairement un besoin relativement à un examen combiné, à la lumière de la nature intégrée de l'opération de sécurité.

### Recommandation n° 4

Que la GRC instaure un processus officiel et intégré pour dégager les lacunes et les pratiques exemplaires après tout événement majeur.

## DEUXIÈME ENJEU : RENSEIGNEMENT

À l'heure où le maintien de l'ordre est axé de plus en plus sur le renseignement, les produits de renseignement et les mécanismes organisationnels pour les réaliser puis les échanger deviennent incontournables pour sécuriser les événements majeurs. Au cours des dernières années, les autorités canadiennes ont misé le plus souvent sur la création de groupes mixtes du renseignement (GMR)<sup>65</sup>, surtout lors des grands rassemblements internationaux qui mettent en jeu plusieurs instances policières et qui accueillent des personnes jouissant d'une protection internationale.

**[TRADUCTION] Le renseignement permet à la police d'affecter ses ressources là où elles sont le plus nécessaires...**

**- *New challenges in public order policing, 2002***

Le concept opérationnel du G8 citait parmi ses objectifs principaux la création d'une architecture coordonnée et focalisée pour la fusion des données de renseignement à des fins de sécurité. Il présentait aussi comme une condition préalable au succès l'échange en temps utile de données exactes de toutes provenances entre l'ensemble des partenaires, ce qui s'est traduit par la mise sur pied du GMR en janvier 2009 :

[TRADUCTION]

Le GMR avait pour mandat de recueillir, de compiler, d'analyser et de diffuser de l'information et des renseignements exacts en temps utile pour faciliter la prise de décisions au moment de la planification et de la mise en œuvre des mesures de sécurité liées aux sommets du G8 et du G20.

<sup>65</sup> Plecas, Darryl, Martha Dow, Jordan Diplock (MA) et John Martin (MA), 2010, *The Planning and Execution of Security for the 2010 Winter Olympic Games: 38 Best Practices and Lessons Learned*, p. 20.

Initialement, avant l'annonce du G20, la GRC et la Police provinciale de l'Ontario dirigeaient le GMR conjointement. C'est ensemble qu'elles en ont défini le cadre et la structure. Après l'annonce du G20, toutefois, le GMR s'est élargi pour englober le service de police de Toronto et la police régionale de Peel, et seule la GRC allait le diriger désormais. L'officier commandant (un surintendant de la GRC) relevait directement du chef du GIS (un surintendant principal de la GRC).

Le 20 janvier 2011, la Commission a reçu un breffage général sur les sommets, qui abordait entre autres la structure et la fonction du GMR. Pendant les mois qui ont suivi, elle a reçu et examiné, entre autres documents, le plan opérationnel du GMR, ses procédures opérationnelles réglementaires, ses protocoles, ses politiques, ses rapports de renseignements, et les notes de ses membres. Finalement, elle a interviewé le commandant et le commandant adjoint du GMR, deux membres de la GRC.

## Conclusion n° 7

Le GMR s'est acquitté de son mandat en menant des enquêtes de renseignement et en préparant des rapports analytiques ou en participant à leur rédaction.

## La place du renseignement dans la planification

Le renseignement permet à la police d'affecter ses ressources là où elles sont le plus nécessaires, et de prendre des mesures dites « axées sur le renseignement »<sup>66</sup>, c'est-à-dire par exemple d'arrêter certaines personnes soupçonnées d'exciter la violence.

Comme le GIS l'expliquait dans sa justification des ressources opérationnelles en décembre 2009 :

[TRADUCTION]

Jusqu'à ce que le Sommet [du G20] débute, le Groupe mixte du renseignement (GMR) réalisera des analyses de menaces fondées sur le renseignement, qui rendront compte du poids des différentes menaces rattachées au terrorisme ou aux manifestations organisées.

Grâce à l'afflux constant de renseignements assuré par ces rapports, nous pourrions affecter nos ressources humaines et matérielles là où le risque d'affrontements avec des manifestants sera le plus élevé. En décembre 2009, le personnel opérationnel pour le Sommet du G20 a réalisé des analyses des risques et de la vulnérabilité sur le lieu de rencontre proposé, sur l'aéroport et sur les hôtels du secteur.

Les renseignements actuels dessinent la menace très nette de manifestations et autres marques de protestation massives qui pourraient commencer plusieurs jours avant le Sommet. Cette réalité a influencé notre approche pour Toronto.

Du début à la fin de la planification, le GMR a renseigné les décideurs par des notes de breffage et des rapports réguliers; il a continué pendant la phase opérationnelle.

En examinant la documentation, la Commission a appris que le GMR avait élaboré un plan de collecte de renseignements aux fins de reconnaître et d'évaluer les menaces envers les sommets. Le GMR exigeait ce qui suit :

<sup>66</sup> Button, Mark; Tim John; Nigel Brearley (2002), *New Challenges in Public Order Policing: the Professionalisation of Environmental Protest and the Emergence of the Militant Environmental Activist*, p. 17-32, p. 29.

[TRADUCTION]

Tout « ciblage » reposera sur l'intention criminelle : seront retenus comme suspects les individus dont on pourra prouver qu'ils sont disposés à commettre des actes criminels ou à créer des situations préjudiciables à la sécurité publique, et qu'ils en ont la capacité aussi bien que l'intention.

La Commission est maintenant convaincue que le GMR a cerné et analysé adéquatement les menaces criminelles envers les sommets, et qu'il s'est fondé sur l'intention criminelle.

## Conclusion n° 8

Le GMR a cerné et évalué adéquatement les menaces criminelles envers les sommets.

À l'examen des documents du GMR, la Commission a aussi constaté que les gestionnaires du groupe avaient accordé toute l'attention nécessaire aux droits de la personne. Dans une note datée d'août 2009 sur les protocoles du GMR, le commandant du groupe exprimait [TRADUCTION] « la détermination de la GRC à faire en sorte que toutes les démarches de renseignement soient empreintes de professionnalisme, menées d'une manière responsable et respectueuse aussi bien des lois que de tous les droits que garantit à la population canadienne la *Charte canadienne des droits et libertés* ».

En outre, la Commission apprend que le commandant du GMR a demandé à son adjoint d'animer une séance de une journée sur la sécurité nationale pour le personnel du groupe mixte. Thèmes à aborder : recommandations de la *Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar*, échange de renseignements, travail avec des services de renseignement, droits de la personne, directives ministérielles, etc.

## Conclusion n° 9

Les gestionnaires du GMR ont accordé aux droits de la personne toute l'attention nécessaire.

Nous ne saurions taire que le GMR a assujéti ses enquêtes de renseignements criminels à une structure hiérarchique accrue après avoir considéré la possibilité d'appliquer une composante du cadre de sécurité nationale selon laquelle toutes les enquêtes impliquant des secteurs névralgiques<sup>67</sup> doivent être approuvées à un niveau plus élevé que le niveau généralement requis et que les rapports hiérarchiques soient centralisés. Bien qu'en l'occurrence aucune approbation de la sorte n'ait été exigée, le GMR utilisait une structure hiérarchique accrue. La GRC gagnerait sans doute à considérer l'exigence d'approbation et une structure hiérarchique accrue comme une pratique pour les événements majeurs à venir, dans les cas où elle envisage des enquêtes de renseignements criminels portant sur des secteurs névralgiques.

## Recommandation n° 5

Que, lors des prochains événements importants où elle envisagera des enquêtes de renseignements criminels dans des secteurs névralgiques, la GRC considère comme une pratique exemplaire d'adopter une exigence d'approbation et une structure hiérarchique accrue.

## Opérations d'infiltration

Pour un portrait plus fidèle, la Commission croit que les participants, partenaires externes compris, auraient dû être consultés sur les problèmes, les lacunes et les pratiques exemplaires. Même si la GRC et le service de police de Toronto ont produit des rapports après les faits, la Commission estime qu'il y a clairement un besoin relativement à un examen combiné, à la lumière de la nature intégrée de l'opération de sécurité.

Pour cerner les menaces et faire enquête sur elles, le GMR a employé quantité de mesures opérationnelles, dont les opérations d'infiltration, dans le but exprès de fournir une information exacte et opportune aux décideurs. La politique de la GRC donne la définition suivante :

<sup>67</sup> Les secteurs névralgiques sont « les institutions fondamentales de la société canadienne, dont les principales sont celles qui relèvent des domaines universitaire, politique, religieux, médiatique et syndical ». Directive ministérielle concernant les enquêtes relatives à la sécurité nationale dans les secteurs exigeant des précautions spéciales, 4 novembre 2003.

Une opération d'infiltration est une technique d'enquête que l'agent ou l'agent de la paix utilise pour obtenir des preuves ou des renseignements criminels par voie de représentation erronée, de prétexte ou d'apparence.

En entrevue à la Commission, le commandant du GMR a confirmé que toutes les opérations d'infiltration avaient reçu une approbation légale, et que tous les membres de la GRC qui y avaient participé étaient formés à cette fin, conformément à la politique. Il a toutefois refusé d'entrer dans le détail, vu le nombre d'affaires criminelles toujours en instance au moment de l'entrevue.

**... la GRC avait en place un régime solide pour surveiller ses opérations [d'infiltration], notamment une surveillance de haut niveau à l'interne.**

D'après le commandant du GMR, la GRC a piloté elle-même ses opérations d'infiltration, même si elle les a harmonisées avec celles des autres services de police pour une utilisation optimale des ressources humaines et matérielles. En outre, le sous-commissaire de la GRC responsable des services de police fédéraux a signalé qu'il était régulièrement informé de toutes les opérations d'infiltration, et notamment de la justification de ces opérations.

La Commission a reçu et examiné des copies révisées des plans opérationnels d'infiltration de la GRC relativement aux projets du GMR, ainsi que les politiques connexes. Malgré les révisions, les plans exposaient clairement les objectifs des opérations, la façon de les atteindre et les personnes concernées. Selon l'un des plans opérationnels, l'agent d'infiltration et les membres de l'équipe de couverture<sup>68</sup> ont reçu une désignation en vertu de l'article 25.1 du

*Code criminel* qui prévoit une justification limitée, sur le plan juridique, d'actes ou d'omissions qui constitueraient par ailleurs des infractions. La GRC a confirmé à la Commission que tous les agents d'infiltration et les membres des équipes de couverture devaient obtenir cette désignation<sup>69</sup>.

La Commission a aussi reçu et examiné les notes révisées de certains agents d'infiltration de la GRC. En lisant les notes, la Commission a bien vu que ces derniers connaissaient clairement les objectifs, et qu'ils étaient surveillés par leurs groupes de couverture.

La question de savoir si la collecte du renseignement a été effectuée de manière conforme aux bases juridiques relève des tribunaux criminels. Le mandat de la Commission se limite toutefois à l'examen de la collecte du renseignement de la GRC pour renforcer la conformité à ses politiques et à ses procédures pertinentes. Dans le cas des sommets du G8 et du G20, la capacité de la Commission d'examiner les opérations en profondeur était limitée par le besoin de minimiser toute conséquence sur le litige et les procès criminels en cours. Malgré cette limitation, la Commission a été en mesure d'examiner les politiques et les procédures que la GRC a utilisées dans la collecte du renseignement, notamment les opérations de filtrage. La Commission a été en mesure de déterminer que la GRC avait en place un régime solide pour surveiller ses opérations délicates, notamment une surveillance de haut niveau à l'interne. La Commission fait remarquer qu'après son enquête, les affaires criminelles ont été résolues. Étant donné que la résolution n'est attribuable à aucune étude minutieuse sur le plan juridique, à savoir si les opérations ont été effectuées de manière appropriée, la Commission envisage d'étudier davantage ces opérations.

La Commission peut dire formellement que la GRC encadrerait ses opérations d'infiltration par un système solide, incluant une surveillance interne de haut niveau, mais vu les affaires au pénal en instance au moment où la Commission menait son

68 Selon le *Manuel des opérations* de la GRC, « L'agent de couverture approuvé est un membre [...] qui a réussi le Cours de formation en opérations d'infiltration [...] comme agent d'infiltration et qui a été recommandé pour les fonctions d'agent de couverture ... »

69 Le ministre de la Sécurité publique doit déposer un rapport annuel portant sur le recours à des dispositions du régime de justification. Pour obtenir de plus amples renseignements, voir le rapport le plus récent, à l'adresse <http://www.securitepublique.gc.ca/abt/dpr/le/rcmp2010-fra.aspx>.

enquête, celle-ci n'était pas en position de juger si toutes les opérations ont été menées adéquatement, dans le respect des autorisations légales et des politiques pertinentes. La Commission a dû limiter son examen des opérations pour éviter toute incidence sur les litiges en instance. La Commission note que les affaires au pénal ont été réglées au terme de son enquête.

### Unités d'observation

Commandants des interventions et autres décideurs ont besoin d'évaluations des renseignements relatifs au comportement des foules et aux faits nouveaux; ils doivent pouvoir suivre l'évolution des situations, pratiquement en direct. Après plusieurs rencontres de planification, il a été décidé que des observateurs seraient nécessaires pour les événements mêmes, c'est-à-dire les sommets. Outre des opérations d'infiltration, la GRC a donc employé des unités d'observation, soit des équipes de policiers en civil qui se mêlaient à la foule.

Selon le plan opérationnel du GMR du GIS pour les sommets du G8 et du G20 en 2010 :

[TRADUCTION]

Désignés observateurs, certains enquêteurs du GMR rendront compte en temps réel des manifestations : direction, climat, cadence, etc. [...]. Les observateurs auront comme rôle premier de fournir des renseignements en temps réel et de façon continue en surveillant de près tout grand rassemblement ayant un potentiel préexistant d'enfreindre la loi. Ils tenteront de repérer les suspects, guidant et informant les groupes du maintien de l'ordre public en cas d'interventions.

En prévision des sommets, les observateurs du GMR, membres de la GRC compris, ont reçu la formation de la « Crowd Observation and Extraction Team », offerte par l'unité de la sécurité publique de la police de Calgary. Cette formation insistait sur le fait que les observateurs ne doivent prendre part ni à la répression, ni aux interventions des GMOP (sauf urgence, p. ex. risque de lésions corporelles graves), ni aux manifestations (ils doivent se contenter d'observer). Des observateurs ont été affectés à Huntsville comme à Toronto.

Pendant son entrevue, le commandant du GMR a décrit le rôle des observateurs à la Commission comme suit : [TRADUCTION] « Ils ne faisaient rien d'autre qu'observer, écouter, prendre des notes, puis transmettre l'information. [...] Assurément, cette surveillance des foules, cet afflux de renseignements en direct, en valait la peine. C'était très gratifiant, ne serait-ce que parce que les chefs de secteurs savaient tout directement. » Le compte rendu après action de la GRC va dans le même sens, présentant les unités d'observation comme une pratique exemplaire à réemployer lors d'événements ultérieurs.

**« [Les observateurs] ne faisaient rien d'autre qu'observer, écouter, prendre des notes, puis transmettre l'information. »**

Certaines personnes ont fait valoir aux médias qu'elles avaient soupçonné la présence d'agents provocateurs aux sommets. Toujours dans son entrevue, le commandant du GMR a dit ce qui suit :

[TRADUCTION]

Avant les sommets, j'ai rencontré M. Blair [chef du service de police de Toronto], le s.-comm. Souccar [GRC] et le comm. adj. McDonnell [GRC], entre autres chefs de police, et nous avons [...] discuté des agents provocateurs. Peu après [...], je leur ai indiqué par courriel que l'action d'agents provocateurs ne serait pas tolérée, et qu'ils devaient le faire savoir à tous leurs subordonnés. Ce ne serait pas toléré sauf [...] autorisation expresse en vertu du *Code criminel* – éventualité qui ne s'est pas présentée.

La Commission a lu le courriel en question, adressé aux superviseurs du GMR par le commandant. Il y était question de rappeler au personnel du GMR participant à des opérations d'infiltration, au renseignement sur le terrain ou bien à l'observation sur le terrain d'exercer son jugement et de ne rien faire qui s'apparentait à de la provocation.

Quand nous lui avons demandé s'il avait connaissance d'incidents où des membres n'auraient pas tenu compte de son avertissement, il a répondu par un non catégorique.

Les documents pertinents sur les unités d'observation et les opérations d'infiltration ne portent pas la Commission à croire que la GRC ait employé des agents provocateurs pendant les sommets.

## Conclusion n° 10

Rien ne porte la Commission à croire que des agents d'infiltration de la GRC ou des observateurs aient mal agi, ou se soient faits agents provocateurs.

## TROISIÈME ENJEU : RECOURS À LA FORCE, DÉTENTIONS, ARRESTATIONS

Le Sommet du G8 à Huntsville n'a donné lieu à aucune arrestation par la GRC (ni par aucun autre service de police) ni à aucun incident de sécurité.

Au G20, les interactions de la GRC avec des manifestants sont toutes survenues dans la zone extérieure, c'est-à-dire en dehors des clôtures délimitant la zone d'accès contrôlé, la zone d'accès restreint et la zone d'interdiction. Aucune arrestation à signaler à l'intérieur de ces zones; d'ailleurs, l'accès contrôlé rendait toute manifestation impossible. Dans la zone extérieure, les GMOP de la GRC ont arrêté sept personnes<sup>70</sup>.

### Compétence

Le public semble avoir eu l'impression que pendant les sommets du G8 et du G20, le dispositif de sécurité et les décisions opérationnelles

<sup>70</sup> Les groupes du maintien de l'ordre public de la GRC ont effectué un total de sept arrestations pendant le Sommet du G20. Dans l'après-midi du 26 juin 2010, le groupe du maintien de l'ordre public de la Division C a appréhendé une personne devant le Consulat des États-Unis. Plus tard dans la soirée, le groupe du maintien de l'ordre public de la Division K a capturé une personne à l'intersection de la rue Queen et de l'avenue Spadina. Le lendemain, le 27 juin 2010, l'équipe du District du Lower Mainland a arrêté cinq personnes, également à l'intersection Queen et Spadina (sujet discuté plus en détail dans cette section).

relevaient exclusivement de la GRC. Cependant, il ressort d'entrevues avec plusieurs membres haut gradés que la GRC se reconnaissait comme responsables les sommets eux-mêmes, ainsi que la sécurité des personnes jouissant d'une protection internationale dans les deux premières zones clôturées (soit les zones d'accès contrôlé et d'accès restreint) de Toronto (G20). Toutes les démarches policières à l'extérieur de ce périmètre (soit dans la zone d'interdiction et dans la zone extérieure) incombaient au service de police local, le service de police de Toronto.

La question du service de police compétent se pose toujours et ouvre la porte à de longues discussions, quel que soit le moment des sommets (voire l'événement intégré) considéré. De plus, pour évaluer judicieusement la conduite de la GRC pendant les sommets, il nous fallait d'abord comprendre de quoi ses membres étaient responsables, et dans quelle mesure ils dépendaient de la police locale. C'est pourquoi, comme nous l'avons déjà écrit, la Commission a demandé un avis juridique indépendant sur les attributions respectives des services de police participants et de leurs membres pendant les sommets<sup>71</sup>.

De l'avis juridique se dégagent plusieurs conclusions, qui ont guidé la Commission dans son analyse :

1. En tout temps et partout au Canada, les membres de la GRC ont *le pouvoir* d'intervenir quand surviennent des infractions de compétence fédérale.
2. Les membres de la GRC n'avaient *l'obligation* d'intervenir que dans les zones d'accès contrôlé et d'accès restreint, de même qu'advenant des menaces à la sécurité des sommets ou des personnes jouissant d'une protection internationale à l'extérieur de ces zones, dans la mesure du nécessaire.
3. Du point de vue opérationnel, la GRC était responsable du maintien de l'ordre en rapport avec le G20 dans les zones d'accès contrôlé et d'accès restreint, ce qui implique que dans ces zones, elle pouvait donner à des policiers d'autres services des directives rattachées aux sommets.

<sup>71</sup> Voir l'avis juridique complet à l'annexe D.

4. Du point de vue opérationnel, le service de police de Toronto était responsable du maintien de l'ordre à l'extérieur des zones d'accès contrôlé et d'accès restreint, sauf si la GRC détectait à l'extérieur de ces zones des menaces à la sécurité des sommets ou des personnes jouissant d'une protection internationale qui relevaient de son mandat fédéral.
5. Les membres de la GRC étaient tenus d'observer partout les politiques, les lignes directrices opérationnelles et le code de déontologie de la GRC.



(SOURCE: andrewarchy/Flickr)

Membres du Groupe du maintien de l'ordre public de la GRC dans le district financier de Toronto.

Conformément à ce qui précède, il convient de rappeler que, au titre du paragraphe 10.1(1) de la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*, la « responsabilité première d'assurer la sécurité pour le déroulement sans heurt de toute conférence intergouvernementale à laquelle plusieurs États participent et à laquelle assistent des » personnes jouissant d'une protection internationale revient à la GRC.

On a examiné le sens de « responsabilité première ». Il est évident, après l'application des principes d'interprétation de la loi, que l'expression vise à accorder à la GRC un pouvoir de décision finale à l'égard de la sécurité entourant les conférences intergouvernementales pour ce qui

est de ses interactions avec d'autres services de police. Toutefois, même si la GRC a le pouvoir de prendre une décision finale, en particulier au sujet d'une question de ce genre, le corps de police local sera donc libéré de toute responsabilité en lien avec cette affaire. Dans une telle situation, un service de police local n'a pas l'obligation de participer à une affaire s'il n'est pas d'accord avec la décision finale prise par la GRC en vertu du pouvoir qui lui est conféré par la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*, et la GRC n'a pas le pouvoir de donner des ordres contraignants à ce service de police.

Étant donné l'incertitude qui peut découler d'une telle situation, des accords, notamment des protocoles d'entente entre les services de police concernés, sont souhaitables. Compte tenu de la difficulté d'attribuer des pouvoirs et des responsabilités en matière de maintien de l'ordre dans un milieu fédéral-provincial intégré, une entente établissant les pouvoirs et les responsabilités des services de police concernés attribuerait de façon claire et transparente les principales compétences en matière de maintien de l'ordre. La Commission recommande que la GRC élabore et mette en œuvre une politique exigeant que tous les efforts raisonnables soient déployés pour conclure des ententes complètes avec d'autres services de police avant d'entreprendre des opérations intégrées. De tels accords devraient aborder des questions comme la structure de commandement, les niveaux stratégiques, tactiques et opérationnels et le fonctionnement et l'application des politiques et des lignes directrices opérationnelles.

### Recommandation n° 6

Que la GRC élabore et mette en œuvre une politique exigeant que tous les efforts raisonnables soient déployés pour conclure des ententes complètes avec d'autres services de police avant d'entreprendre des opérations intégrées, et pour aborder des questions comme la structure de commandement, les niveaux stratégiques, tactiques et opérationnels et le fonctionnement et l'application des politiques et des lignes directrices opérationnelles.

## Groupes du maintien de l'ordre public

Dans son examen des groupes du maintien de l'ordre public (GMOP), la Commission a parcouru entre autres documents la politique de la GRC sur les GMOP, les plans opérationnels des GMOP de la GRC et du service de police de Toronto, les procédures opérationnelles réglementaires pertinentes, les notes des agents et le matériel didactique. Elle a aussi interviewé des chefs et des planificateurs de GMOP de la GRC.

Extrait du *Manuel des opérations tactiques* de la GRC :

Lorsque la protection des PDM et des personnes jouissant d'une protection internationale (PJPI) relève de la compétence de la GRC, cette dernière est responsable du maintien et du rétablissement de l'ordre public en cas d'attroupement illégal, d'émeute ou de manifestation.

Au reçu d'une demande officielle, la GRC peut aider d'autres services de police à maintenir et à rétablir l'ordre public, mais tout déploiement doit se faire selon les directives de la GRC.

À cet égard, les plans opérationnels pour les sommets du G8 et du G20 réclamaient que de multiples GMOP se tiennent prêts à intervenir pour préserver la sécurité à l'intérieur comme à l'extérieur des zones clôturées. La GRC a affecté membres de GMOP au G8, et 320 au G20<sup>72</sup>. S'y ajoutaient les GMOP des autres corps de police, y compris ceux qui étaient compétents sur place (la Police provinciale de l'Ontario pour le G8, et le service de police de Toronto pour le G20).

Comme la plupart des équipes spécialisées affectées aux sommets, les GMOP sont arrivés déjà entraînés : chaque membre d'une équipe anti-émeute devait détenir comme tel une accréditation complète et à jour.

La GRC forme et équipe ses GMOP selon son *Manuel des opérations tactiques*, qui définit les normes et les aptitudes à maîtriser. À la formation

de base s'ajoutaient pour certains des cours plus spécialisés; ainsi, le service de police de Toronto a familiarisé avec sa cavalerie et avec ses canons à eau les GMOP de la GRC affectés au G20. De même, les chefs de GMOP ont pu venir à Toronto en avance pour prendre connaissance des lieux.

Rien ne laisse croire à la Commission que les GMOP de la GRC affectés aux sommets ne respectaient pas les normes de formation.

Il ressort de l'enquête de la Commission qu'aucun GMOP de la GRC (ni d'aucun autre service) n'a été mobilisé pendant le Sommet du G8. Les équipes anti-émeutes étaient présentes à Huntsville, mais aucun incident n'a réclamé leur intervention. On ne peut pas en dire autant du Sommet du G20.

Les 26 et 27 juin 2010, à la demande expresse du service de police de Toronto, la GRC a dépêché plusieurs de ses GMOP dans la zone extérieure (c'est-à-dire en dehors de la zone d'interdiction, les plaçant sous les ordres du MICC. Le commandant du MICC a d'abord transmis la demande à l'agent de liaison de la GRC au sein de son groupe; ce dernier l'a ensuite soumise au commandant du CCRT, membre de la GRC, qui a placé quelques GMOP sous le commandement du service de police de Toronto pour deux jours, s'attendant à ce que ceux-ci reçoivent des directives du commandant du service de police de Toronto, mais continuent d'appliquer les pratiques et politiques de la GRC.

Le commandant du MICC et celui du CCRT n'ont pas communiqué l'un avec l'autre relativement aux tâches assignées aux GMOP de la GRC, mais le commandant du MICC a dit à la Commission qu'il avait confiance que les chefs de ces GMOP connaissaient leurs attributions légales et ne les dépasseraient pas. Rappelons l'avis juridique évoqué précédemment : le fait que les GMOP de la GRC assistaient le service de police de Toronto en dehors des zones d'accès restreint et d'accès contrôlé ne subordonnait en aucune façon le code de déontologie ni les politiques de la GRC à ceux du service de police de Toronto.

<sup>72</sup> Chaque équipe anti-émeute compte 80 membres.

## Cas précis d'arrestations, de détentions et de recours à la force

### Dispersion des manifestants à Queen's Park le 26 juin 2010

En fin d'après-midi le 26 juin 2010, une foule est retournée sur le terrain de Queen's Park, désigné zone de manifestation. Puisqu'une autre marche le même après-midi avait dégénéré en dommage matériel et en violence, la police a tenté de vider la zone; il s'en est suivi une série d'accrochages, et d'arrestations.

La GRC n'a ni procédé ni aidé à aucune arrestation sur le terrain de Queen's Park. La Commission apprend qu'un GMOP de la GRC a été dépêché sur place tout juste avant, mais que le commandant du MICC l'a réaffecté ailleurs avant même qu'il n'arrive sur place.

### Conclusion n° 11

La GRC n'a ni procédé ni aidé à aucune arrestation sur le terrain de Queen's Park.

Même si la GRC n'a pas participé directement aux arrestations, les renseignements qu'elle a apportés au GMR ont influencé la tournure des événements le 26 juin 2010. Extrait d'une note de breffage sans date à l'intention d'un sous-commissaire de la GRC :

[TRADUCTION]

Aux manifestations du 26 juin, de nombreuses vitres de commerces du centre-ville ont été brisées et quatre véhicules de police, incendiés. Les enquêtes du GMR ont dégagé des renseignements opportuns sur la position et le déplacement des manifestations, ce qui a permis aux commandants de planifier efficacement.

Les entrées au tableau de bord examinées par la Commission vont dans le même sens : elles révèlent que le GMR (unités d'observation) et le MICC rendaient compte de l'évolution des manifestations pratiquement en direct, ce qui a rendu possibles les arrestations. D'après les entrées examinées, les images vidéo du service de police de Toronto étaient, au moment des arrestations, la principale source d'information.

### Détentions et arrestations à l'Esplanade le 26 juin 2010

La Commission a déterminé qu'un GMOP de la GRC se trouvait brièvement à l'intersection de la rue Yonge et de l'Esplanade vers 20 h 30 le 26 juin 2010. Toutefois, dans les 30 minutes suivant son arrivée, le MICC a redéployé ses troupes à un autre endroit. Le chef du GMOP de la GRC a confirmé que ses troupes n'ont procédé à aucune arrestation et n'ont pas non plus participé à l'encercllement de la foule.

### Conclusion n° 12

Le 26 juin 2010, la GRC n'a procédé à aucune arrestation et n'a aucunement participé à contenir la foule à l'Esplanade.

### Encerclement au coin de la rue Queen et de l'avenue Spadina le 27 juin 2010

D'après l'examen après action du service de police de Toronto, en fin d'après-midi le 27 juin 2010, le MICC est intervenu auprès de manifestants qui circulaient sur la rue Queen Ouest. Au coin de l'avenue Spadina, le MICC a encerclé le groupe de toutes parts sur l'ordre de son commandant. Les vidéos témoignent que les manifestants ont été bloqués par des policiers à vélo du service de police de Toronto d'abord, et par des GMOP ensuite. Vers 17 h 25, le MICC a ordonné à un GMOP de la GRC de se rendre à l'angle de Queen et Spadina pour encercler et arrêter les manifestants pour complot en vue de commettre un méfait. Bien que ces derniers fussent déjà encerclés, une vidéo de surveillance aérienne filmée par la GRC montre ce GMOP s'avancer au milieu des manifestants pour les séparer en deux groupes.

La Commission n'a pas compétence sur le MICC ni sur ses choix de méthodes pour contrôler la foule. Toutefois, dans la mesure où un GMOP de la GRC a pris part à un encerclement, elle s'est penchée sur la conduite des membres de ce groupe (nonobstant qu'il fût sous les ordres du service de police de Toronto) et des chefs de la GRC en service à ce moment-là.

L'encerclement est une tactique de contrôle des foules qui consiste, pour la police, à cerner des manifestants de façon à les circonscire dans une zone donnée, et à contrôler l'accès à cette zone comme ses issues, l'objectif étant de prévenir les troubles ou de préserver la sécurité publique. On croit que la police allemande aurait employé cette technique pour la première fois dans les années 80<sup>73</sup>, suivie de la police britannique au début des années 90. Quand la police pratique l'encerclement, seuls les manifestants sur le pourtour sont en contact avec elle, tandis que ceux du milieu sont automatiquement contenus par leurs pairs (pour peu qu'ils ne se retournent pas les uns contre les autres). Rendue célèbre par le Sommet du G20 à Londres en 2009, la technique est aujourd'hui en usage par les services de police occidentaux.

73 Clements, Warren, « The kettle lands in a new hot spot », *The Globe and Mail*, 11 juin 2011.

« [On ne doit] recourir [à l'encerclement] qu'avec modération, en cas de besoin. »

- Rapport de l'inspecteur en chef des forces constabulaires pour sa Majesté sur le Sommet du G20 à Londres en 2009

Au début, l'Association of Chief Police Officers, qui définit les pratiques policières au Royaume-Uni, avalisait l'encerclement sans réserve<sup>74</sup>. Or, en 2009, dans son rapport sur le Sommet du G20 à Londres la même année, l'inspecteur en chef des forces constabulaires pour Sa Majesté a recommandé de n'y recourir qu'avec modération, en cas de besoin<sup>75</sup>. Les tribunaux canadiens n'ont

74 *Manual of Guidance on Keeping the Peace*, Association of Chief Police Officers, Royaume-Uni; HMIC, p. 44-45.

75 HMIC, p. 10-11.



(SOURCE : Copie d'écran de la vidéo de la GRC)

Photo aérienne prise de l'aéronef Stetson de la GRC, qui montre l'encerclement au coin de la rue Queen et de l'avenue Spadina le 27 juin 2010.

encore jamais étudié la question de l'encerclement, mais en 2011, dans un verdict sur le recours à cette tactique lors des manifestations au Sommet du G20 en 2009, la cour supérieure de justice du Royaume-Uni, division du Banc de la Reine<sup>76</sup>, a résumé les grands principes devant encadrer une pratique légale de l'encerclement dans ce pays :

1. La police *peut* recourir à l'encerclement pour empêcher les atteintes à l'ordre public en sa présence, ou bien si elle a des motifs raisonnables de croire qu'une atteinte à l'ordre public est *imminente*.
2. L'imminence n'a rien d'un concept figé; elle dépend des circonstances. On peut qualifier d'imminente une atteinte à l'ordre public qui a de bonnes chances de se produire.
3. Tout recours à l'encerclement doit être nécessaire, raisonnable et proportionné.
4. Un encerclement peut être légal même s'il touche des gens qui n'allaient pas troubler activement l'ordre public.

Les tribunaux britanniques ont qualifié les cas d'encerclement tantôt de licites, tantôt d'illicites. Dans l'affaire susmentionnée, ils jugent que l'encerclement était prématuré vu qu'aucune atteinte à l'ordre public n'était « imminente »; ils conviennent en revanche que la tactique aurait pu devenir justifiée plus tard.

Pour ce qui est du 27 juin 2010, la Commission a appris que le GMOP du Lower Mainland (GRC) s'est présenté du côté est de l'intersection Queen et Spadina à 17 h 52, ses membres portant leur équipement anti-émeute complet. Selon le registre des communications du GMOP du Lower Mainland, les autres GMOP avaient déjà encerclé les manifestants en bouclant toute l'intersection. En entrevue à la Commission, le chef du GMOP du Lower Mainland a dit avoir reçu l'ordre d'encercler les manifestants, tous en état d'arrestation pour complot en vue de commettre des méfaits.

<sup>76</sup> *Moss et Anor, R (demandeurs) c. Police of the Metropolis* [2011] EWHC 957 (Admin) (14 avril 2011).

Arrivé sur place, le chef du GMOP de la GRC a demandé confirmation de cet ordre au MICC, par l'intermédiaire de l'agent de liaison du service de police de Toronto intégré à son groupe<sup>77</sup>. Il voulait savoir si l'ordre d'arrestations massives se fondait sur des motifs précis; en outre, ni lui ni son sous-officier (membre chevronné des escouades anti-émeutes) n'avaient jamais pratiqué l'encerclement. Les politiques et formations des GMOP de la GRC prescrivent de laisser aux foules une voie de retraite.

**En l'absence de directives, mes homologues et moi avons convenu d'une marche à suivre.**

**- Chef, escouade anti-émeute du District du Lower Mainland**

En attendant confirmation de l'ordre, le chef du GMOP de la GRC cherchait le chef des opérations tactiques sur place, un membre de la Police provinciale de l'Ontario (c.-à-d. le chef des interventions), celui qui devait prendre la scène en charge et diriger les différents GMOP (ceux, croyons-nous, du service de police de Toronto, de la GRC, de la Police provinciale de l'Ontario et de la police de London). Puisque le chef des opérations tactiques restait d'abord introuvable, le chef du GMOP de la GRC et ses homologues ont convenu d'une marche à suivre, désignant le chef du GMOP du service de police de Toronto (puisque'il était en contact direct avec le MICC) comme chef des interventions jusqu'à ce que reparaisse le responsable de la Police provinciale de l'Ontario. Le chef du GMOP de la GRC craignait qu'en l'absence d'une chaîne de commandement claire, les différents GMOP reçoivent des ordres contradictoires, ce qui aggraverait la confusion.

<sup>77</sup> Le chef du GMOP de la GRC a relaté que, n'étant pas en contact radio avec le MICC, il avait dû se fier au membre du service de police de Toronto détaché auprès de lui comme agent de liaison avec le MICC. Mentionnons que les chefs des GMOP de la GRC étaient en contact radio avec leurs subordonnés, mais ne pouvaient parler directement au commandant du MICC lorsqu'ils étaient sous les ordres du service de police de Toronto, ni au commandant du CCRT (GRC) pendant le G20 en général. Ils ne pouvaient communiquer avec les centres de commandement que par téléphone cellulaire, et devaient pour cela enlever leur casque au risque de se faire blesser. C'est pourquoi le service de police de Toronto leur a fourni des agents de liaison munis de radios de police mobiles, grâce à qui ils pourraient, lorsqu'ils relèveraient du service de police de Toronto, recevoir leurs ordres du MICC et informer celui-ci en direct.

Après discussion avec ses homologues, le chef du GMOP de la GRC a positionné son groupe au nord-est de l'intersection, pour encercler la foule. L'ordre l'inquiétait quelque peu, mais concrètement, lorsqu'une intervention rapide et résolue s'impose, un service de police peut difficilement aller à contre-courant d'un autre service qu'il est censé seconder, ou bien lui refuser son aide. S'il le fait, il risque de compromettre la sécurité de tout le monde, si légitimes que soient ses interrogations sur la formule retenue. À la lumière de ce qui précède, la Commission estime que le chef du GMOP de la GRC a pris des mesures raisonnables dans les circonstances pour confirmer la légitimité des ordres reçus. Elle juge aussi qu'en encerclant les manifestants comme l'avait ordonné le MICC du service de police de Toronto, les membres du GMOP ont agi raisonnablement.

### Conclusion n° 13

Le chef du GMOP de la GRC qui a pris part à l'encercllement des manifestants à l'angle de la rue Queen et de l'avenue Spadina le 27 juin 2010 a pris des mesures raisonnables dans les circonstances pour confirmer la légitimité des ordres reçus.

### Conclusion n° 14

Les membres du GMOP de la GRC qui ont pris part à l'encercllement des manifestants à l'angle de la rue Queen et de l'avenue Spadina le 27 juin 2010 ont agi raisonnablement en exécutant les ordres du centre de commandement pour les incidents graves du service de police de Toronto.

Alors que la troupe tenait ses positions, le chef du GMOP de la GRC cherchait toujours le chef des interventions de la Police provinciale de l'Ontario. Pendant ce temps, ses subordonnés commençaient à arrêter des manifestants et à les livrer au service de police de Toronto, selon la supposition raisonnable que tels étaient leurs ordres. Aux dires du chef, le GMOP aurait

escorté en dehors de la zone encerclée certains représentants des médias et certaines personnes ayant des problèmes de santé.

Un peu avant 20 h, soit près de deux heures après son arrivée, le chef du GMOP de la GRC a trouvé le chef des interventions de la Police provinciale de l'Ontario. Lui annonçant que son équipe avait procédé à des arrestations, il s'est fait répondre que les arrestations relevaient exclusivement du service de police de Toronto. Il a donc ordonné à son équipe d'interrompre les arrestations (elle en avait déjà fait cinq).

En entrevue à la Commission, le chef du GMOP de la GRC a déclaré que certains de ses subordonnés lui avaient dit douter que les personnes bloquées à l'intersection eussent été prévenues de leur arrestation. Quand il a posé la question au chef des interventions de la Police provinciale de l'Ontario, ce dernier lui a répondu que la foule avait été sommée par trois fois de quitter les lieux, sous peine d'arrestation. La Commission a interviewé beaucoup de personnes prises dans l'encercllement. Les unes affirment n'avoir entendu aucun avertissement; les autres soutiennent en avoir entendu un, mais seulement après que la police avait bouclé l'intersection et leur avait coupé la retraite. La Commission ne peut confirmer si avertissement il y a bien eu et à quel moment, puisque la GRC n'avait pas donné d'avertissement et qu'aucun de ses membres n'était présent au moment où l'avertissement aurait été diffusé.

Poursuivant sa discussion avec le responsable de la Police provinciale de l'Ontario, le chef du GMOP de la GRC a aussi demandé pourquoi l'encercllement perdurait, étant donné que le Sommet du G20 s'achevait; la réponse a été que le service de police de Toronto voulait arrêter tout le monde. Il a demandé qu'on relève ses subordonnés, car ils étaient trempés par la pluie et devaient faire sécher leur équipement avant de s'envoler pour Vancouver tôt le lendemain matin. Quand le GMOP s'est fait relever vers 20 h, la foule était toujours encerclée.

Les chefs du CCU et du CCRT nous ont confirmé en entrevue que relativement à cet incident, ni CCU ni le CCRT n'ont pas participé au processus

de prise de décision – ce qu’ont corroboré (en entrevue également) un agent du service de police de Toronto affecté au CCU ce soir-là ainsi qu’un chef adjoint du service de police de Toronto. La dernière confirmation que c’était bien le MICC qui avait choisi la tactique est venue dans le compte rendu après action du service de police de Toronto sur le G20, en juin 2011.

**[On] avait ciblé les cinq personnes arrêtées parce [qu’on croyait qu’] elles présentaient une menace pour l’escouade anti-émeute ...**

**- Chef du GMOP**

Au cours de son enquête, la Commission a appris que deux des cinq personnes arrêtées par la GRC étaient en fait des policiers du service de police de Toronto en civil affectés à une unité d’observation du GMR ce que les agents de la GRC ayant procédé aux arrestations ignoraient à ce moment-là d’après le chef du GMOP (voir la description ci-dessus à la page 31).

Les notes prises par les agents qui ont procédé aux arrestations ne sont pas détaillées; aucun nom n’est fourni et rien n’indique que deux des personnes sont des agents de police. Dans le passé, la Commission a formulé des commentaires sur la nécessité d’améliorer la prise de notes par les agents de la GRC. En mars 2011, le sous-commissaire principal de la GRC a publié un communiqué avant l’adoption d’une politique officielle à jour concernant les carnets de notes des agents. Le communiqué souligne l’importance des notes pour documenter les détails pertinents, comme aide-mémoire après qu’une certaine période s’est écoulée et pour énoncer les mesures qui ont été prises. Une politique officielle à cet égard a été mise en œuvre en janvier 2012. À la lumière du communiqué et de la politique, qui n’étaient pas en place au moment des sommets, il n’est pas nécessaire de formuler une recommandation à cet égard.

En entrevue à la Commission, le chef du GMOP a expliqué que son groupe avait ciblé les cinq personnes arrêtées parce que selon lui, elles présentaient une menace pour l’escouade anti-émeute : l’une était ivre, tandis qu’une autre semblait porter une arme. D’ailleurs, le chef ne nous a pas mentionné en entrevue que deux des personnes arrêtées étaient des policiers en civil, pas plus que cela n’a été mentionné dans les notes prises par les agents qui ont procédé à l’arrestation; il ne croyait pas sur le moment, allait-il nous dire plus tard, que cela avait de l’importance. Ce n’est que par le commentaire fait par inadvertance que la Commission a été informée de l’incident. Cela dit, la GRC a fourni volontiers des détails supplémentaires à la demande de la Commission. Parmi les renseignements fournis, rien n’indique que les deux agents en civil ont agi de manière provocatrice, et ce, pour inciter aux arrestations.

L’information dont dispose la Commission est insuffisante pour déterminer si les arrestations effectuées par le GMOP de la GRC étaient appropriées.

Bien qu’elle juge raisonnable le comportement des membres de la GRC ayant pris part à l’encerclement à l’angle de la rue Queen et de l’avenue Spadina, la Commission rappelle ce qu’elle a dit ci-dessus, à savoir que la politique de la GRC sur les GMOP et la formation indique de laisser aux foules une voie de retraite.

À cet égard, la politique de la GRC était peut-être contraire à la politique du service de police de Toronto. Dans son entrevue, un chef adjoint de ce corps de police a dit que l’encerclement n’était pour le service de police de Toronto ni une tactique inconnue ni une pratique habituelle. Cela dit, près d’un an après le Sommet du G20 à Toronto, le service de police de Toronto aurait renoncé définitivement à cette tactique<sup>78</sup>.

L’avis juridique demandé par la Commission abordait la question des incohérences entre les politiques opérationnelles des différents services de police lors d’opérations intégrées. Nous

<sup>78</sup> « Exclusive: Toronto police swear off G20 kettling tactic », *Toronto Star*, 22 juin 2011, [www.thestar.com/news/article/1012959--exclusive-toronto-police-swear-off-g20-kettling-tactic?bn=1](http://www.thestar.com/news/article/1012959--exclusive-toronto-police-swear-off-g20-kettling-tactic?bn=1).

répétons que quand ils exercent leurs fonctions, les membres demeurent assujettis aux politiques de la GRC. Or, lorsqu'il y a contradiction comme dans le cas qui nous intéresse :

[TRADUCTION]

On ne peut raisonnablement s'attendre à ce que les agents de police de la GRC déployés dans les [GMOP] suivent les mêmes instructions que les agents de police du [service de police de Toronto] et mènent les mêmes opérations policières côte à côte sur le terrain pour soutenir les responsabilités du [service de police de Toronto] tout en déterminant les procédures divergentes et en se conduisant différemment<sup>79</sup>.

À la lumière de ce qui précède et conformément à la recommandation antérieure concernant la conclusion d'accords complets avant le début des opérations des services de police intégré, la Commission recommande que la GRC déploie les meilleurs efforts possible pour élaborer avec ses partenaires des lignes directrices opérationnelles limpides avant la survenue d'un événement où l'on devra faire appel aux services de police intégrés, et ce, pour en assurer l'homogénéité de l'application. Ainsi, il y aura moyen d'accorder les politiques au préalable, par des ententes ou par des modifications. En l'absence de politiques et de directives claires et cohérentes, il est difficile d'obliger les agents de police à répondre de leurs actes.

La Commission a parlé de l'incident de l'encerclement avec un certain nombre de hauts gradés de la GRC. Certains ont dit qu'ils n'étaient pas au courant de l'encerclement en cours parce qu'ils étaient préoccupés par les déplacements des personnes jouissant d'une protection internationale à l'aéroport ou par le déplacement des ressources d'Ottawa à Toronto. D'autres ont dit qu'ils ont vu la vidéo de l'encerclement, mais qu'ils n'ont pas posé de questions, parce que l'incident s'est produit dans la zone extérieure du Sommet et était donc la responsabilité non pas de la GRC, mais bien du service de police de Toronto. Le chef du GIS y a fait référence. À la question de savoir quelles étaient ses attentes à l'égard du chef du CCU et du chef du CCRT dans cette situation, le chef du

GIS a déclaré qu'il se serait attendu uniquement à ce que le chef du CCU participe s'il y avait un besoin stratégique dans ce sens (p. ex. besoin de ressources supplémentaires). Le chef du GIS a dit clairement que l'encerclement était une décision tactique, c'est-à-dire que la décision a été prise par le service de police de Toronto. Le chef du GIS a ensuite ajouté :

[TRADUCTION]

Le CCRT est différent... Nous attendions de lui qu'il soit très bien informé de ce qui se passait dans les rues de Toronto et qu'il soulève des préoccupations auprès du CCU le cas échéant. Même si le CCRT n'était pas directement responsable de ce qui se passait dans les rues de Toronto, nous avons une liaison avec le CCRT dans ce centre de commandement [c.-à-d. le MICC].

Toutefois, quand la Commission a interrogé le chef du CCRT qui a travaillé pendant le quart de nuit du 27 juin 2010, il a déclaré catégoriquement : « Je n'étais pas au courant. Je n'ai jamais téléphoné pour m'informer de ce qui se passait ou mettre cela en cause. »

On a reçu une réponse semblable de l'agent de liaison de la GRC au MICC, qui a dit que, même s'il était au courant du fait qu'il y avait un groupe tactique de la GRC à l'intersection de la rue Queen et de l'avenue Spadina, il était préoccupé par le déplacement des ressources d'Ottawa à Toronto. Cependant, voici les données inscrites dans le tableau de bord à 18 h 21 le 27 juin 2010 : [TRADUCTION] « Le 27 juin 2010, à 18 h 18, le surintendant de la GRC [...] (MICC) a fait une mise à jour, indiquant que la foule se trouve toujours à l'intersection Queen et Spadina, où les groupes du maintien de l'ordre public et les unités de cavalerie du service de police de Toronto assurent une surveillance. » Une seconde saisie de données, 11 minutes plus tard, contient aussi les renseignements suivants : [TRADUCTION] « Le 27 juin 2010, à 18 h 29, le surintendant de la GRC [...] fait savoir que la foule est encerclée et que des extractions et des arrestations sont en cours. » Cela porte à croire que le haut gradé de la GRC au MICC était au courant de la situation à ce moment-là.

<sup>79</sup> Avis juridique de M<sup>e</sup> Eugene Meehan, c.r. (25 octobre 2011).

La Commission accepte que la décision de contenir la foule à l'intersection de la rue Queen et de l'avenue Spadina a été prise par le service de police de Toronto et que le CCU et le CCRT n'ont pas participé au processus de prise de décisions. Toutefois, il y a une déconnexion évidente entre le chef du groupe du maintien de l'ordre public de la GRC sur le terrain, qui était préoccupé par les aspects tactiques, et les chefs d'expérience de la GRC, notamment l'agent de liaison au MICC, qui n'étaient pas au courant de la situation ou qui l'étaient mais n'avaient pas ou n'ont pas exprimé de préoccupations. Quoi qu'il en soit, leur responsabilité et leur pouvoir n'incluaient pas les questions liées à l'ordre public dans la zone extérieure, qui n'affectait pas la protection des personnes jouissant d'une protection internationale ni la sécurité du Sommet.

### Conclusion n° 15

La politique et la formation des groupes du GMOP de la GRC prescrivent de laisser aux foules une voie de retraite. Le fait que l'un de ces groupes ait contribué à encercler les manifestants à l'angle de la rue Queen et de l'avenue Spadina le 27 juin 2010 ne cadre pas avec cette politique, mais était toutefois raisonnable dans les circonstances.

### Recommandation n° 7

Que la GRC déploie les meilleurs efforts possible pour élaborer avec ses partenaires des lignes directrices opérationnelles limpides avant la survenue d'un événement où nous devons faire appel aux services de police intégrés, et ce, pour en assurer l'homogénéité de l'application.

### Conduite des policiers à l'extérieur du Eastern Avenue Detention Centre le 27 juin 2010

La GRC n'était pas présente à l'extérieur du centre de traitement des prisonniers sur l'avenue Eastern le 27 juin 2010.

### Conclusion n° 16

La GRC n'était pas présente à l'extérieur de centre de traitement des prisonniers sur l'avenue Eastern le 27 juin 2010.

### Arrestations à l'Université de Toronto le 27 juin 2010

Au petit matin le 27 juin 2010, la police est entrée dans le gymnase de l'association des étudiants diplômés de l'Université de Toronto, où dormaient de nombreuses personnes venues à Toronto à l'occasion du G20, généralement pour manifester. Elle a procédé à quelque 70 arrestations.

D'après les documents examinés par la Commission et les déclarations faites pendant les entrevues, aucun membre de la GRC n'a pris part à ces arrestations.

### Conclusion n° 17

Les membres de la GRC n'ont pas participé aux arrestations à l'Université de Toronto le 27 juin 2010.

### Recours à la force (GRC)

Rien ne porte la Commission à croire que des membres de la GRC aient fait un usage déraisonnable de la force.

### Conclusion n° 18

Rien ne porte la Commission à croire que des membres de la GRC aient fait un usage déraisonnable de la force.

## Plaintes individuelles adressées à la Commission

Comme nous l'avons écrit précédemment, la Commission a reçu cinq plaintes sur le comportement de membres de la GRC à l'angle de la rue Queen et de l'avenue Spadina le 27 juin 2010; la GRC les a toutes réglées. Les plaignants prétendent généralement qu'à cette date, des policiers non identifiés :

1. ont indûment retenu une foule à l'angle de la rue Queen et de l'avenue Spadina pendant cinq heures;
2. ont attendu au terme des cinq heures pour annoncer à toutes ces personnes qu'elles étaient en état d'arrestation pour avoir troublé l'ordre public<sup>80</sup>;
3. se sont mal occupés des personnes retenues à l'intersection.

Essentiellement, tous les plaignants affirment qu'ils « manifestaient pacifiquement » ou ne faisaient que passer, quand tout à coup, la police les avait encerclés en leur coupant la retraite, pour ensuite les retenir sur place pendant plusieurs heures, soi-disant sans leur dire ce qui les attendait.

Un homme arrêté, que nous appellerons le plaignant A, a fait une série d'observations personnelles et d'allégations. Il reproche à des policiers non identifiés :

4. d'avoir empoigné des manifestants pour les arrêter, plus durement que nécessaire;
5. de l'avoir arrêté indûment;
6. d'avoir fouillé ses effets personnels sans justification;
7. d'avoir endommagé ses effets personnels;
8. de s'être mal occupés de lui après son arrestation;
9. de l'avoir détenu trop longtemps après son arrestation;
10. de ne pas l'avoir averti au moment de le mettre en détention;

11. de ne pas lui avoir permis de consulter immédiatement un avocat;
12. d'avoir agressé un prisonnier menotté qui voyageait dans le même fourgon que lui.

Bien qu'aucun des plaignants ne lui ait encore demandé de révision, la Commission, par souci de décrire exhaustivement le rôle de la GRC dans les événements du G20, a examiné comment la GRC avait réglé les plaintes susmentionnées. Dans la présente, nous avons classé les allégations en deux groupes : a) traitement et détention des personnes retenues à l'angle de la rue Queen et de l'avenue Spadina; b) arrestation, traitement et observations du plaignant A.

### Traitement et détention des personnes retenues à l'angle de la rue Queen et de l'avenue Spadina

La GRC a remis un rapport final semblable à tous les plaignants. Dans ce rapport, elle explique avoir dû premièrement établir si des membres de son personnel avaient bien été présents à l'intersection à l'heure et au jour dits, vu le grand nombre de policiers de différents services mobilisés pour le Sommet. Elle\* a conclu à la présence de deux de ses GMOP<sup>81</sup> pendant la période visée, mais sur des plages horaires différentes, à la demande et sous le commandement du service de police de Toronto. Pour élucider la question de l'entité compétente, elle a lu le compte rendu après action du service de police de Toronto, où celui-ci écrivait [traduction] « assumer l'entière responsabilité des décisions de commandement et des mesures à l'endroit des protestataires » à l'angle de Queen et Spadina. Voilà pourquoi la GRC a rejeté les allégations contre les policiers non identifiés en question.

Aux yeux de la Commission, le rapport final de la GRC n'est pas complet, car il passe outre la plainte sur l'encerclement, omet d'expliquer pourquoi cette pratique est contraire aux politiques de la GRC, et passe trop vite sur la question de l'entité compétente et des décisions de commandement.

<sup>81</sup> La Commission n'a pas étudié le comportement des membres du GMOP de la Division E à l'angle de la rue Queen et de l'avenue Spadina le 27 juin 2010, car selon les notes de son préposé au registre des communications, ce groupe est arrivé sur place à 20 h 49, dix minutes environ après que le chef du service de police de Toronto a fait lever l'encerclement.

<sup>80</sup> Un seul plaignant a fait cette allégation.

Nous le répétons, la GRC devrait un tant soit peu s'assurer que ses interventions, même sous les ordres d'un autre corps de police, sont raisonnablement fondées sur le plan juridique, et justifiées dans une optique policière.

Malgré l'analyse limitée que la GRC a fournie en réponse aux plaintes susmentionnées, la Commission réitère les conclusions déjà exprimées sur l'encerclement.

#### Arrestation, traitement et observations du plaignant A

Le plaignant A a formulé une série d'allégations sur son arrestation, sa fouille, sa détention dans le fourgon cellulaire, etc.

Dans son rapport final, la GRC indique qu'après consultation de l'unité des normes professionnelles du service de police de Toronto, elle a pu établir qu'aucun de ses membres n'avait pris part à l'arrestation du plaignant A, le service de police de Toronto s'étant chargé seul du transport des prisonniers, des détentions et du droit à un avocat sous tous leurs aspects. Les membres de la GRC n'ont donc rien à voir avec les allégations 4 à 12.

Durant son enquête sur la conduite de la GRC pendant les sommets du G8 et du G20, la Commission a interviewé le plaignant A et reçu quantité de documents attestant qu'il avait été arrêté par un policier d'un service autre que la GRC. En outre, le dossier indique que la GRC n'a rien eu à voir ni avec le transport des prisonniers, ni avec leur détention, ni avec leur accès ou non à un avocat. Donc, rien ne permet d'imputer le comportement présumé aux membres de la GRC. Il s'ensuit que la GRC a bien fait de rejeter la plainte, mais pas pour la raison qu'elle donne dans son rapport final.

## QUATRIÈME ENJEU : CENTRE DE DÉTENTION DE L'AVENUE EASTERN

Son examen des documents et les entrevues de son enquêteur avec le personnel de la GRC ont appris à la Commission que la GRC n'y avait été pour rien dans la planification du Eastern Avenue Detention Facility, dans la gestion de celui-ci ni dans les incidents survenus à l'intérieur ou à proximité. Aucun document ni aucun élément d'entrevue n'atteste que la GRC ait pris part à la conception (aménagement, taille, traitement des prisonniers, gestion du centre). Toute la question relève donc du Bureau du Directeur indépendant de l'examen de la police.

### Conclusion n° 19

La GRC n'a joué aucun rôle pour ce qui est de la planification ou de la gestion à l'égard des incidents survenus aux alentours du centre de traitement des prisonniers sur l'avenue Eastern.

---

## CONCLUSION

Comme la Commission l'a exprimé tout au long du présent rapport, dans le contexte des sommets du G8 et du G20 en 2010, les membres de la GRC ont agi de façon généralement correcte et raisonnable. La Commission note une planification rigoureuse; quant aux renseignements, elle juge correctes aussi bien la structure de collecte que l'utilisation des données recueillies, remarquant un souci de préserver les droits des manifestants. Rien n'indique que des membres de la GRC aient employé la force de façon déraisonnable. Selon la Commission, la participation des groupes du maintien de l'ordre public à l'encerclement de la foule au centre-ville était raisonnable. Même si l'encerclement n'était pas conforme à la politique de la GRC, les groupes du maintien de l'ordre public ont agi raisonnablement sur les directives reçues d'un autre service de police.

Conformément à son objectif de recommander des améliorations aux pratiques et aux politiques de la GRC pour corriger la conduite des membres, la Commission préconise l'adoption d'une structure accrue d'approbation et de rapport pour les enquêtes de renseignement dans les secteurs névralgiques. Ses autres recommandations insistent sur la tenue de registres complets, sur des comptes rendus intégrés uniformes après les événements, et sur l'éclaircissement des politiques auprès des partenaires policiers. Finalement, la Commission insiste sur l'importance d'une gestion et d'un entreposage adéquats des documents pour en faciliter l'examen.

Il appert que la planification et l'exécution du maintien de l'ordre pour les grands rassemblements internationaux continuent d'évoluer, et que la tâche n'était pas mince pour les personnes qui s'en chargeaient aux sommets du G8 et du G20 en 2010. Lors de son enquête, la Commission s'est heurtée aux mêmes difficultés au moment d'obtenir les documents pertinents en temps opportun. L'élaboration d'ententes claires entre les services de police abordant des divergences dans les politiques, notamment celles liées à la conservation et à l'organisation des dossiers contemporains comme les notes prises par les agents de police, sera essentielle à l'examen, pendant et après, d'événements futurs.

Quoi qu'il en soit, conformément à son mandat et à sa compétence, la Commission est chargée d'examiner la conduite des membres de la GRC; elle a confiance que dans le cas présent, elle a pu le faire de façon exhaustive. À titre de service de police de première responsabilité pour deux grands rassemblements internationaux, la GRC a honoré son mandat de planification avec beaucoup d'habileté. Nous espérons que, grâce aux enjeux et aux pratiques révélés au cours de la planification, des sommets et de notre enquête d'intérêt public, à l'avenir, les événements du genre se dérouleront encore mieux.

Conformément au paragraphe 45.43(3) de la *Loi sur la GRC*, je sou mets respectueusement mon rapport d'enquête d'intérêt public.

Le président intérimaire,



---

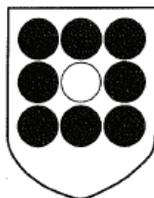
Ian McPhail, c.r.

# **ANNEXE A**



ASSOCIATION  
CANADIENNE DES  
LIBERTÉS CIVILES

360, Rue Bloor ouest, Bureau 506  
Toronto (Ontario) M5S 1X1  
Téléphone : 416-363-0321  
Télécopieur : 416-861-1291  
Courriel : mail@ccla.org



CANADIAN  
CIVIL LIBERTIES  
ASSOCIATION

360 Bloor Street West, Suite 506  
Toronto, ON M5S 1X1  
Telephone: (416) 363-0321  
FAX: (416) 861-1291  
E-mail: mail@ccla.org

COMITÉ EXÉCUTIF  
EXECUTIVE COMMITTEE  
Présidents précédents  
Past President  
JOHN NELLIGAN, Q.C.  
HARRY W. ARTHURS  
WALTER PITMAN  
THE HON. ALLAN BLAKENEY

General Counsel Emeritus  
A. ALAN BOROVYOY

Présidente  
President  
MARSHA HANEN  
Vice-président(e)s  
Vice-Presidents  
FRÉDÉRIC BACHAND  
JAMIE CAMERON  
MARLYS EDWARDH  
EDWARD L. GREENSPAN, Q.C.  
PATRICIA JACKSON  
MAHMUD JAMAL  
SHIRLEY HEAFEY  
JOHN D. MCCAMUS  
DELIA OPEKOKEW  
THE HON. HOWARD PAWLEY

KENNETH P. SWAN  
DR. JOSEPH WONG

Secrétaire  
Secretary  
SYDNEY GOLDENBERG

Trésorière  
Treasurer  
ELAINE SLATER

Avocate générale  
General Counsel  
NATHALIE DES ROSIERS

CONSEIL D'ADMINISTRATION  
BOARD OF DIRECTORS  
FRANK ADDARIO  
JASMINE T. AKBARALI  
THE HON. WARREN ALLMAND, Q.C.

THE HON. RONALD ATKEY, Q.C.  
JOSEPH BOYDEN  
THE HON. EDWARD BROADBENT  
LEAH CASSELMAN  
THE HON. SAUL CHERNIAK, Q.C.  
DOMINIQUE CLÉMENT  
JANE COBDEN  
DR. DEBBY COPES  
DAVID CRONENBERG  
FERNAND DAOUST  
BRIAN A. F. EDY  
SUSAN ENG  
MEL FINKELSTEIN  
ROBERT FULFORD  
VICKI GABEREAU  
THE HON. CONSTANCE R. GLÜBE, Q.C.  
KATHERINE GOVIER  
LOUIS GREENSPAN  
HUSSEIN HAMDANI  
JAMEEL JAFFER  
HARISH JAIN  
JANET KEEPING  
JOY KOGAWA  
ANNE La FOREST  
ESTELLE LAMOUREUX  
ANDREW LOKAN  
A. WAYNE MACKAY  
KEN MANDZUIK  
DEEPA MEHTA  
CINDY MURDOCH  
JON OLIVER  
PENELOPE ROWE  
PAUL SCHABAS  
MARVIN SCHIFF  
MARK STEVENSON  
MARIE-ÈVE SYLVESTRE  
WALTER THOMPSON  
THE VERY REV. LOIS WILSON

Avocat général émérite

Bureau d'Ottawa

160, rue Elgin, Bureau 2600, Ottawa (Ont.) K1P 1C3  
Tél. 613-233-1781 Téléc. 613-563-9869

Ottawa Office

160 Elgin Street, Suite 2600, Ottawa, ON K1P 1C3  
Tel. (613) 233-1781 Fax (613) 563-9869

Le 18 octobre 2010

M. Ian McPhail, président de la Commission  
Commission des plaintes du public contre la GRC  
7337 137<sup>th</sup> Street, bureau 102  
Surrey (C.-B.) V3W 1A4

Monsieur,

Au nom de l'Association canadienne des libertés civiles (ACLC), je dépose une plainte officielle en application de l'article 45.35 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, concernant la conduite de la GRC pendant les sommets du G8 et G20, qui ont eu lieu respectivement à Toronto et à Huntsville, en Ontario. Comme vous le savez certainement déjà, les actes de la police pendant ces sommets ont entraîné d'importantes violations des libertés constitutionnelles du Canada. La GRC était le service de police de première responsabilité pour les sommets du G8 et du G20 et a joué un rôle important dans la planification et la mise en œuvre des mesures de sécurité. Tant que la GRC ne sera pas tenue responsable de ses actions pendant les sommets du G8 et du G20, des questions en suspens menaceront toujours d'effriter encore davantage le peu de confiance qu'a le public envers le service de police. Pendant le Sommet du G20, l'ACLC comptait 50 observateurs indépendants, ayant pour fonction de veiller au respect des droits de la personne. En nous fondant sur leurs observations, nous avons publié un rapport préliminaire sur le maintien de l'ordre pendant le G20, le 29 juin, dont nous vous avons joint un exemplaire pour que vous puissiez l'examiner. Nos observateurs ont été témoins de plusieurs incidents troublants pendant le Sommet du G20. Nous en décrivons quelques-uns ci-dessous.

Même si l'ACLC estime qu'une enquête publique du gouvernement fédéral serait le meilleur mécanisme à utiliser dans la présente situation, nous croyons également que la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP) joue un rôle essentiel pour assurer que la GRC assume la responsabilité des actions commises pendant les sommets du G8 et du G20. Par conséquent, l'ACLC demande à la Commission de mener une enquête pour déterminer la portée de la participation de la GRC dans les questions qui suivent et la mesure dans laquelle la conduite de ses

Dossiers de Surrey	
DOSSIER	
FILE	
À	
TO	
Le 22 octobre 2010	
INDEX	
COMPLÉTÉ PAR	
PROCESSED BY	

membres a enfreint les normes constitutionnelles, internationales et professionnelles :

### **LE RÔLE DE LA GRC DANS LA PLANIFICATION DE LA SÉCURITÉ DU G8 ET DU G20**

À titre de membre principal du Groupe intégré de la sécurité, la GRC était en grande partie responsable de la protection du site des sommets et des secteurs environnants et devait assurer la sécurité des personnes jouissant d'une protection internationale. Ces responsabilités comprenaient un important rôle de prise de décisions quant à l'endroit où serait placée l'énorme clôture entourant le site du Sommet du G20 et les mesures qui seraient prises pour protéger cette clôture et la zone qu'elle entourait. Entourer d'une clôture de grands secteurs de la ville porte atteinte à des droits et à des libertés démocratiques fondamentaux. L'article 7 de la *Charte* garantit la liberté individuelle, notamment la liberté de circulation. Les alinéas 2b), c) et d) de la *Charte* garantissent la liberté d'expression, la liberté de réunions pacifiques et la liberté d'association. La *Charte* exige que toute transgression des droits et libertés individuels — y compris les restrictions causées par la mise en place de périmètres de sécurité — porte atteinte le moins possible aux droits. La question de la mise en place de périmètres de sécurité a été traitée pendant l'enquête sur l'APEC. Dans le rapport intérimaire de la Commission, M. Hughes soulignait qu'une clôture conçue pour vraiment tenir les manifestants à l'écart et créer une atmosphère « analogue à celle d'une retraite fermée » pourrait très bien enfreindre la *Charte*. Le service et ses membres doivent être tenus responsables dans la mesure où la conduite de la GRC a contribué à ces conditions pendant le G20.

### **INFILTRATION ET SURVEILLANCE PAR LA GRC AVANT ET PENDANT LES SOMMETS**

Selon le directeur parlementaire du budget, la GRC a reçu 507 millions de dollars pour assurer la sécurité des sommets et a déployé près de 5 000 agents. De nombreux agents du SCRS ont également été déployés. Les deux organismes ont participé aux opérations d'infiltration et de surveillance pendant les mois précédant les sommets afin de recueillir des renseignements sur les groupes de manifestants.

L'utilisation de telles tactiques, surtout en lien avec des groupes politiques non violents, soulève des préoccupations importantes en ce qui concerne les libertés civiles. Par conséquent, il est primordial que la CPP examine les activités de surveillance de la GRC avant et pendant les sommets pour déterminer si elles étaient conformes aux droits canadiens en matière de liberté d'expression et d'association. Dans le cadre de cet examen, on devrait enquêter sur le nombre de groupes visés par l'infiltration et la surveillance et déterminer si la conduite de ces groupes était effectivement liée à un comportement criminel ou préjudiciable. Il faut accorder une attention particulière au rôle qu'a joué la GRC dans la surveillance de groupes d'étudiants du Québec et la mesure dans laquelle ces groupes pourraient avoir été indûment ciblés par une surveillance accrue.

De nombreux manifestants se sont plaints auprès de l'ACLC du fait que des agents de police les avaient abordés avant le Sommet, s'inquiétant que la police ait outrepassé les limites appropriées en cherchant à obtenir des renseignements sur le domicile et le lieu de travail des personnes, avant le Sommet. Ainsi, l'enquête de la CPP devrait chercher à déterminer s'il y avait une limite à l'ampleur des activités auxquelles les informateurs de la GRC pouvaient se livrer pendant qu'ils travaillaient à l'infiltration des groupes de manifestants. En particulier, la CPP devrait chercher à découvrir si des limites avaient été imposées quant à l'étendue des stratégies

de collecte de renseignements, à l'encouragement de tactiques précises de manifestation ou à l'organisation de certaines manifestations en vue des sommets.

### **FORCE EXCESSIVE, DÉTENTION DE MASSE ET ARRESTATION DE MASSE**

À la fin du Sommet du G20, 1 105 personnes avaient été arrêtées dans les rues de Toronto, et un nombre plus grand encore de personnes avaient été détenues. Des manifestations pacifiques ont été violemment dispersées et les droits constitutionnels ont été bafoués. Dans plusieurs cas, la réaction de la police était complètement disproportionnée par rapport à toute menace possible à la sécurité. Effectivement, une force excessive a été employée contre des foules de manifestants pacifiques et de simples passants. À notre connaissance, la GRC n'était pas le service de police de première responsabilité participant à ces actions à l'extérieur du périmètre délimité par la clôture. Toutefois, la GRC était effectivement responsable de l'aménagement de la plus grande partie de la stratégie de maintien de l'ordre pendant le G20, et doit être tenue responsable de sa participation à ces actions. Ci-dessous, nous attirons votre attention sur certains des nombreux exemples d'usage excessif de la force pendant le Sommet du G20. Nous vous demandons respectueusement d'enquêter afin de déterminer si la GRC a participé à ces activités, a été consultée à leur sujet ou a communiqué des renseignements ou de l'information justifiant ces actions :

#### 1. La dispersion de manifestants pacifiques à Queen's Park le 26 juin 2010

Avant le Sommet du G20, le Groupe intégré de la sécurité avait annoncé que Queen's Park était une « zone de manifestation désignée ». Les manifestants ont été fortement encouragés à se réunir à Queen's Park et à utiliser ce site pour les rassemblements et les manifestations pacifiques. Cependant, vers 18 h le 26 juin, plus d'une centaine de policiers en tenue anti-émeute ont marché vers les manifestants pacifiques réunis à Queen's Park et leur ont ordonné de quitter les lieux. Les policiers frappaient sur leur bouclier avec leur matraque, utilisant la méthode « avancer et attendre », forçant les manifestants à quitter la zone de manifestation désignée de Queen's Park. Les policiers, à pied ou à cheval, avançaient de façon à empêcher la foule de se diriger vers le sud de la rue University, la repoussant ainsi vers le nord. Un grand nombre de voitures et de fourgonnettes de police banalisées étaient alignées au sud du périmètre.

Les manifestants ont demandé aux policiers, « Pourquoi faites-vous cela? », et leur ont fait la remarque « Il s'agit d'une manifestation pacifique ». Des témoins ont vu une personne être projetée au sol au bord du trottoir et un agent lui maintenir la tête avec son genou. D'autres personnes ont été tirées de la foule par la police, entraînées derrière les lignes formées par les policiers. Là, on les poussait au sol et on leur retenait les mains derrière le dos avant de procéder à leur arrestation. L'un des observateurs de l'ACLC a vu un cheval renverser un manifestant. Des observateurs ont également vu la police tirer avec ce qui semblait être de fausses balles ou des balles de caoutchouc.

Vers environ 19 h 50, la police repoussait toujours la foule vers le nord en répétant, « Reculez ou vous serez arrêtés. La police avance »; « Reculez, reculez » ou « Bougez, bougez. Maintenant. Dégagez » et « Veuillez évacuer le parc ». On a entendu des manifestants demander, « C'est la zone de manifestation désignée, pourquoi

devons-nous quitter le parc? ». La police a continué à marcher sur la foule, à s'arrêter, puis à avancer de nouveau. Un des agents en ligne avait dégainé son pistolet et le pointait sur la foule. La foule a fini par être évacuée du parc de cette façon, trois rangées d'agents la forçant à se disperser. On a vu des agents de police brandir leur bouclier, manier leurs matraques et repousser les manifestants.

## 2. Détentions et arrestations de masse à l'Esplanade

Une foule importante de manifestants s'était réunie devant l'hôtel Novotel à l'Esplanade, le soir du 26 juin 2010. La plupart des gens étaient assis, suivant les conseils de certains manifestants leur disant de s'asseoir et de manifester pacifiquement. La police a commencé à poser des questions à certaines personnes dans la foule, et des observateurs ont constaté que les conversations se déroulaient pacifiquement et sans incident. Soudainement, des policiers, deux par deux, se sont approchés de la foule, ont empoigné des manifestants qui étaient assis et les ont chassés, en leur maintenant les bras derrière le dos. Il est devenu évident que les manifestants n'étaient pas autorisés à quitter les lieux, qui étaient bloqués par des immeubles ou par la police en tenue anti-émeute. Une personne dans la foule a dit à la police, « Nous ne sommes pas en état d'arrestation; vous n'avez pas le droit de nous empêcher de partir d'ici ».

Pendant environ 20 minutes, la police a avancé progressivement, confinant la foule dans un espace de plus en plus restreint. Aucune annonce n'a été faite, jusqu'à ce que la police demande à la foule de se taire et annonce que tout le monde était en état d'arrestation. Pendant les trois heures qui ont suivi, les personnes coincées à l'Esplanade par les lignes de policiers ont été arrêtées — les mains retenues par des menottes de métal, puis après des procédures qui, dans de nombreux cas, ont duré des heures, par des attaches de plastique — et évacuées de l'Esplanade en autobus ou en fourgonnette vers le Centre de détention de l'avenue Eastern. Deux observateurs de l'ACLC ont été arrêtés même s'ils avaient leurs pièces d'identité.

## 3. Détention prolongée et arrestations de masse au coin de la rue Queen et de l'avenue Spadina

Le soir du 27 juin 2010, des manifestants pacifiques, des journalistes et des passants au coin de la rue Queen Ouest et de l'avenue Spadina ont été encerclés par la police et n'ont pas été autorisés à quitter les lieux. Pendant ce temps, l'ACLC recevait des appels de citoyens déclarant qu'ils n'avaient pas manifesté, qu'ils voulaient rentrer chez eux, mais qu'ils étaient encerclés par la police, qui leur interdisait de quitter les lieux. Ces personnes exprimaient de la peur et de la frustration et n'avaient aucune idée de la façon de se sortir de cette situation.

La police a chargé sur les manifestants pacifiques, empêchant ainsi une manifestation pacifique. Des arrestations de masse ont eu lieu, et des personnes ont été transportées au Centre de détention de l'avenue Eastern. D'autres ont été détenues sur place, sous la pluie, ou enfermées pendant des heures dans des fourgonnettes, et se sont vu refuser l'accès aux installations sanitaires. Certaines personnes ont déclaré avoir été emmenées à un poste de police à Scarborough, avant d'être libérées plusieurs heures plus tard, en

pleine nuit. D'autres encore ont signalé que leurs biens ont été endommagés en raison d'une exposition prolongée à la pluie. Trois observateurs de l'ACLC ont été arrêtés.

#### 4. Arrestations et conduite des policiers à l'extérieur du Centre de détention de l'avenue Eastern

Une centaine de manifestants se sont réunis le matin du 27 juin 2010 au Centre de détention de l'avenue Eastern dans une atmosphère « festive ». Des acclamations fusaient quand les personnes étaient libérées du Centre de détention; un manifestant jouait de la guitare. Les manifestants scandaient pacifiquement divers slogans, notamment « manifestation pacifique ». Au début, il y avait une présence policière minimale — environ cinq à dix agents — entre la foule et le Centre de détention.

D'autres policiers sont ensuite arrivés dans des fourgonnettes banalisées. Plusieurs (environ cinq) agents de police en tenue civile sont descendus de l'une des fourgonnettes et ont couru vers la foule, où ils ont empoigné au moins trois personnes et les ont brutalement éloignées de la foule. Une des personnes a été jetée à l'arrière de la fourgonnette, qui a démarré à toute vitesse. Deux autres personnes ont été arrachées à la foule, un homme et une femme. Ils ont été traités sans ménagement et forcés à s'étendre par terre; un agent de police a placé son genou sur le dos de la femme et un autre, sa botte sur la tête de l'homme. Ces personnes étaient immobilisées sur le sol, contre le pavé.

Des policiers anti-émeutes sont ensuite apparus par dizaines. Ils se sont alignés devant le Centre de détention. Une sorte d'arme qui émettait de la fumée blanche a été tirée sur la foule.

On a ordonné aux manifestants de quitter les lieux. Les manifestants et les observateurs ne comprenaient pas pourquoi la police avait recours à une force excessive en tirant sans distinction sur la foule et en dispersant une manifestation légale et pacifique.

#### 5. Arrestations de masse à la résidence Graduate

La police a fait une rafle à l'immeuble de la Graduate Students' Union de l'Université de Toronto au petit matin du dimanche 27 juin, arrêtant de nombreuses personnes qui campaient dans le gymnase de l'immeuble pour la fin de semaine. La descente aurait été faite en raison de « renseignements obtenus » plutôt qu'en raison des perturbations dans l'immeuble. Un observateur de l'ACLC présent sur les lieux a compté 97 arrestations; de nombreuses personnes étaient encore en pyjama. Un agent de la GRC a été aperçu sur le site des arrestations, qui ont entraîné la détention de nombreuses personnes venues du Québec.

Du point de vue de l'ACLC, ces incidents montrent qu'il a été impossible de protéger et de faciliter la réunion pacifique et l'exercice de la liberté d'expression par la manifestation. Il s'agit également de confinement, de détention et d'arrestations de masse illégaux. L'ACLC demande à la CPP de faire enquête et d'examiner le rôle que les agents et les employés de la GRC ont joué dans les décisions en matière d'utilisation de la force, d'arrestations et de détentions pendant le G8 et le G20, dans le contexte des incidents susmentionnés et par la suite.

## **CONDITIONS DE DÉTENTION CONTRAIRES À LA LOI**

De nombreuses personnes arrêtées pendant le Sommet du G20 ont ensuite été envoyées à un centre de détention temporaire que la police avait établi dans l'avenue Eastern, dans l'est de Toronto. Les comptes rendus sur les conditions dans ce centre de détention sont très dérangeants et indiquent un manque de respect généralisé tant pour les détenus que pour leurs droits en vertu de la *Charte*. De nombreuses personnes détenues au Centre de détention de l'avenue Eastern ont eu les mains liées pendant toute la durée de leur détention. Même si certains détenus se sont plaints que leurs liens étaient trop serrés, les attaches n'ont pas été rajustées rapidement. Des commentaires inappropriés, y compris des commentaires inappropriés de nature sexuelle, auraient été formulés par des policiers à l'endroit des détenus, et de nombreuses personnes se sont plaintes d'avoir été tournées en dérision. Certains détenus n'ont pas reçu suffisamment d'eau — un détenu nous a dit que, pendant une période de plus de 18 heures, seulement 2 petits gobelets d'eau ont été distribués et l'un de ces gobelets contenait de l'eau brune et imbuvable. Au moins un des détenus était diabétique et a demandé à obtenir de l'insuline pendant plusieurs heures avant que l'on s'occupe de lui. On lui aurait ensuite administré un type d'insuline ne convenant pas à son état.

La situation chaotique a empêché les gens d'avoir accès aux avocats et aux membres de leur famille dans un délai raisonnable. Effectivement, de nombreuses personnes détenues au Centre de détention de l'avenue Eastern n'ont pas été autorisées à faire un appel pendant leur détention, pas même à un avocat. On a omis de fournir de façon adéquate de la nourriture, de l'eau, des soins médicaux appropriés et des installations sanitaires. Les conditions n'étaient pas conformes aux normes minimales de détention. Par exemple, une personne ayant des besoins spéciaux a été privée de son fauteuil roulant et a été libérée, après plus de 10 heures de détention, sans son fauteuil roulant.

L'ACLC estime que les conditions de détention au Centre de détention de l'avenue Eastern étaient contraires à l'application régulière des droits garantis par la *Charte* et les normes canadiennes et internationales en matière de détention en raison du manque d'accès aux services d'un avocat, au manque de nourriture et à l'accès inadéquat à de l'eau et à des soins médicaux. La mesure dans laquelle la GRC a participé aux opérations du Centre de détention de l'avenue Eastern n'est pas claire; toutefois, selon l'ACLC, le rôle important qu'a joué la GRC dans l'organisation et la planification de la sécurité pour le Sommet du G20 l'obligeait à garantir la présence d'établissements de détention adéquats.

L'ACLC estime que les mesures susmentionnées prises par la police enfreignent les droits constitutionnels prévus par la *Charte canadienne des droits et libertés*, notamment les suivants :

- le droit à la réunion pacifique et à l'association;
- le droit à la liberté d'expression;
- le droit à la protection contre les fouilles ou les saisies abusives;

- le droit à la protection contre l'arrestation ou la détention arbitraires;
- le droit à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale;
- le droit à l'application régulière de la loi, y compris le droit à des services juridiques dès l'arrestation;
- le droit d'être exempté de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur l'âge, le sexe et l'origine nationale.

L'ACLC s'inquiète également du fait que les actions de la police pendant les sommets du G8 et du G20 ont enfreint les **normes internationales en matière de maintien de l'ordre**, notamment les suivantes :

- le devoir de la police de protéger et de faciliter les manifestations pacifiques;
- le devoir de la police de garantir que toute arrestation faite pendant un rassemblement se fonde sur un doute raisonnable qu'une personne est sur le point de commettre un crime ou une infraction; les arrestations faites pendant un rassemblement doivent se limiter aux personnes dont la conduite crée une « menace claire et immédiate de violence imminente »;
- le devoir de la police de garantir que de la nourriture, de l'eau et des installations sanitaires adéquates — y compris des installations sanitaires adaptées à chaque sexe — sont à la disposition des détenus et que des installations adéquates sont en place pour assurer l'accès aux avocats et aux familles.

Ainsi, une enquête approfondie de la conduite de la GRC pendant les sommets du G8 et du G20 s'impose pour mettre les choses au point et s'assurer que la confiance du public envers la GRC n'est pas davantage ébranlée. Cette enquête doit examiner la politique de la GRC et la conduite de ses agents avant et pendant les sommets du G8 et du G20 et porter tout particulièrement sur les enjeux et les incidents susmentionnés. Par conséquent, l'ACLC prie le commissaire de considérer la présente comme une plainte officielle et d'ouvrir une enquête dès que possible.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.



Nathalie Des Rosiers  
Avocate générale



# **ANNEXE B**



---

# ENQUÊTE D'INTÉRÊT PUBLIC SUR LA CONDUITE DE MEMBRES DE LA GRC LORS DES SOMMETS DU G8 ET DU G20 DE 2010

## MANDAT

### Portée générale

La Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP) tiendra une enquête d'intérêt public en vertu du paragraphe 45.43(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Loi sur la GRC)* à la suite d'une plainte déposée par l'Association canadienne des libertés civiles concernant les sommets du G8 et du G20 qui ont eu lieu récemment. La plainte contient un certain nombre d'allégations au sujet de la conduite de membres non identifiés de la GRC et du rôle qu'ils auraient joué en ce qui concerne les questions suivantes :

1. la planification des sommets du G8 et du G20 (y compris l'emplacement des clôtures de sécurité);
2. l'infiltration et la surveillance possibles de personnes ou de groupes avant et durant les sommets;
3. le recours à la force et la détention et l'arrestation de personnes au cours des sommets, et plus particulièrement :
  - a. la dispersion des manifestants à Queen's Park le 26 juin 2010;
  - b. les détentions et les arrestations à l'« Esplanade » le 26 juin 2010;
  - c. les détentions et les arrestations sur la rue Queen Ouest et l'avenue Spadina le 27 juin 2010;
  - d. les arrestations et la conduite de la police à l'extérieur du Centre de détention de l'avenue Eastern le 27 juin 2010;
  - e. les arrestations à l'immeuble Graduate Students' Union de l'Université de Toronto le 27 juin 2010;
4. les conditions de détention dans les installations d'Eastern Avenue, à Toronto.

Dans le cadre de son enquête d'intérêt public, afin d'évaluer la conduite des membres de la GRC en lien avec les motifs de la plainte, la CPP examinera dans quelle mesure les membres de la GRC ont pris part aux activités d'autres organismes d'application de la loi, ont été consultés dans le cadre de ces activités ou ont communiqué de l'information ayant pu mener à ces activités.

### Normes en vertu desquelles la conduite des membres de la GRC sera évaluée

1. Déterminer si, lorsqu'ils ont pris part aux activités susmentionnées, les membres de la GRC qui font l'objet de l'enquête se sont conformés aux exigences de la loi, aux politiques, aux pratiques et aux procédures qui s'appliquent dans ce genre d'événements;
2. Déterminer si la conduite de ces mêmes membres de la GRC a respecté les principes qui sont énoncés à l'article 37 de la *Loi sur la GRC* de même que les droits et libertés garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*;
3. Déterminer si les politiques, les pratiques et les procédures de la GRC qui concernent les événements majeurs comme les sommets sont adéquates, si elles sont conformes aux pratiques policières établies et si elles respectent les droits et libertés garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*.



# **ANNEXE C**



---

# RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

## CONCLUSIONS :

### Conclusion n° 1

De la part de la GRC, la Commission constate des démarches de planification robustes et rigoureuses n'ayant été influencées que par des préoccupations de sécurité légitimes.

### Conclusion n° 2

Rien ne porte la Commission à croire que la création ou la taille d'aucune zone de sécurité n'ait jamais eu pour objectif d'éloigner les manifestants des personnes jouissant d'une protection internationale plus que nécessaire ni qu'à cet égard les décisions de la GRC fussent fondées sur des considérations déplacées.

### Conclusion n° 3

L'équipe des affaires publiques et des communications a employé des stratégies appropriées pour informer le public avant et pendant les sommets.

### Conclusion n° 4

Le site Web officiel du Sommet du G20 aurait dû parler de la *Loi sur la protection des ouvrages publics* dans la mesure où elle risquait de toucher le public.

### Conclusion n° 5

Rien ne porte la Commission à croire que le Groupe des relations avec la communauté ait eu l'intention de se renseigner sur des regroupements pour les empêcher de faire entendre leurs revendications, ou qu'il ait pris des mesures en ce sens.

### Conclusion n° 6

Les rapports du Groupe des relations avec la communauté n'ont pas été saisis systématiquement dans le Système de gestion des événements.

### Conclusion n° 7

Le Groupe mixte du renseignement (GMR) s'est acquitté de son mandat en menant des enquêtes de renseignement et en préparant des rapports analytiques ou en participant à leur rédaction.

## **Conclusion n° 8**

Le GMR a cerné et évalué adéquatement les menaces criminelles envers les sommets.

## **Conclusion n° 9**

Les gestionnaires du GMR ont accordé aux droits de la personne toute l'attention nécessaire.

## **Conclusion n° 10**

Rien ne porte la Commission à croire que des agents d'infiltration de la GRC ou des observateurs aient mal agi, ou se soient faits agents provocateurs.

## **Conclusion n° 11**

La GRC n'a ni procédé ni aidé à aucune arrestation sur le terrain de Queen's Park.

## **Conclusion n° 12**

Le 26 juin 2010, la GRC n'a procédé à aucune arrestation et n'a aucunement participé à contenir la foule à l'Esplanade.

## **Conclusion n° 13**

Le chef du Groupe du maintien de l'ordre publique (GMOP) de la GRC qui a pris part à l'encerclement des manifestants à l'angle de la rue Queen et de l'avenue Spadina le 27 juin 2010 a pris des mesures raisonnables dans les circonstances pour confirmer la légitimité des ordres reçus.

## **Conclusion n° 14**

Les membres du GMOP de la GRC qui ont pris part à l'encerclement des manifestants à l'angle de la rue Queen et de l'avenue Spadina le 27 juin 2010 ont agi raisonnablement en exécutant les ordres du centre de commandement pour les incidents graves du service de police de Toronto.

## **Conclusion n° 15**

La politique et la formation des groupes du GMOP de la GRC prescrivent de laisser aux foules une voie de retraite. Le fait que l'un de ces groupes ait contribué à encercler les manifestants à l'angle de la rue Queen et de l'avenue Spadina le 27 juin 2010 ne cadre pas avec cette politique, mais était toutefois raisonnable dans les circonstances.

## **Conclusion n° 16**

La GRC n'était pas présente à l'extérieur de centre de traitement des prisonniers sur l'avenue Eastern le 27 juin 2010.

## **Conclusion n° 17**

Les membres de la GRC n'ont pas participé aux arrestations à l'Université de Toronto le 27 juin 2010.

## **Conclusion n° 18**

Rien ne porte la Commission à croire que des membres de la GRC aient fait un usage déraisonnable de la force.

## **Conclusion n° 19**

La GRC n'a joué aucun rôle pour ce qui est de la planification ou de la gestion à l'égard des incidents survenus aux alentours du centre de traitement des prisonniers sur l'avenue Eastern.

## RECOMMANDATIONS :

### Recommandation n° 1

Que la GRC planifie dorénavant les événements majeurs d'une manière plus propice à un examen *ex post facto* éventuel, adoptant les pratiques nécessaires en matière d'organisation des documents tout comme des lignes directrices pour la divulgation.

### Recommandation n° 2

Que dans ses ententes avec les autres services de police, la GRC tienne compte autant que possible du fait que ses lignes directrices sur la prise de notes exigent que les membres conservent les notes, entre autres aux fins d'un examen subséquent de leur conduite.

### Recommandation n° 3

Que, pour un enregistrement adéquat des mesures prises, tous les contacts soient déclarés exhaustivement et uniformément.

### Recommandation n° 4

Que la GRC instaure un processus officiel et intégré pour dégager les lacunes et les pratiques exemplaires après tout événement majeur.

### Recommandation n° 5

Que, lors des prochains événements importants où elle envisagera des enquêtes de renseignements criminels dans des secteurs névralgiques, la GRC considère comme une pratique exemplaire d'adopter une exigence d'approbation et une structure hiérarchique accrue.

### Recommandation n° 6

Que la GRC élabore et mette en œuvre une politique exigeant que tous les efforts raisonnables soient déployés pour conclure des ententes complètes avec d'autres services de police avant d'entreprendre des opérations intégrées, et pour aborder des questions comme la structure de commandement, les niveaux stratégiques, tactiques et opérationnels et le fonctionnement et l'application des politiques et des lignes directrices opérationnelles.

### Recommandation n° 7

Que la GRC déploie les meilleurs efforts possible pour élaborer avec ses partenaires des lignes directrices opérationnelles limpides avant la survenue d'un événement où nous devons faire appel aux services de police intégrés, et ce, pour en assurer l'homogénéité de l'application.

# **ANNEXE D**



# AVIS JURIDIQUE : AUTORITÉS COMPÉTENTES LORS DES SOMMETS DU G8 ET DU G20

## RÉSUMÉ

Pendant le Sommet de juin 2010 à Toronto, la sécurité était principalement assurée par la GRC et le SPT (service de police de Toronto), avec l'aide d'autres services de police.

Les PPI (personnes jouissant d'une protection internationale) étaient protégées grâce à un ensemble de cercles concentriques :

- La ZAC (« zone d'accès contrôlé ») au milieu
- La ZAR (« zone d'accès restreint ») en périphérie
- La ZI (« zone d'interdiction ») en périphérie
- La ZE (« zone extérieure ») en périphérie

La *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales* (fédérale) :

- confère à la GRC la « responsabilité première » au chapitre de la sécurité dans le cadre de conférences intergouvernementales;
- la GRC « peut prendre les mesures qui s'imposent, notamment en contrôlant, en limitant ou en interdisant l'accès à une zone dans la mesure et selon les modalités raisonnables dans les circonstances », mais il est entendu que « les pouvoirs que les agents de la paix possèdent en vertu de la common law ou de toute autre loi ou tout autre règlement fédéral ou provincial » ne sont pas touchés.

La *Loi sur la protection des ouvrages publics* (provinciale) confère des pouvoirs accrus à la police provinciale en ce qui a trait à un « ouvrage public », ce qui comprend la fouille et l'arrestation sans mandat d'une personne qui a pénétré dans un ouvrage public ou qui s'apprête à le faire; le gouvernement de l'Ontario a pris un règlement définissant certaines zones du G20 comme ouvrages publics.

Il y a trois catégories dans le continuum d'habilitation d'un service de police :

- aucun pouvoir
- pouvoir d'intervenir
- obligation d'intervenir

Les agents de la GRC :

- ont qualité d'agent de la paix partout au Canada;
- ont « les pouvoirs et l'immunité conférés de droit aux agents de la paix »;
- peuvent faire appliquer la loi de la province où ils sont employés.

Ce pouvoir n'est pas exclusif, il complète la compétence de tout autre service de police local.

Les agents de la Police provinciale de l'Ontario ont le pouvoir d'intervenir partout en Ontario.

Un service de police municipal en Ontario (p. ex., SPT) a l'obligation d'intervenir dans la municipalité.

En raison de l'assermentation d'agents de la GRC en tant qu'agents spéciaux :

- ils sont habilités à appliquer les lois de l'Ontario;
- ils peuvent faire appliquer les lois de la province (ou du territoire) s'ils sont « employés » à cet endroit, ce qui s'entend non pas de la relation classique employeur-employé, mais d'un gouvernement avec qui la GRC a conclu un arrangement (contractuel);
- il n'y a pas d'arrangement entre la GRC et l'Ontario, alors les agents de la GRC ne sont pas « employés » en Ontario et n'ont donc pas le type de pouvoir leur permettant de faire appliquer la loi en Ontario;
- toutefois, l'assermentation d'agents de la GRC en tant qu'agents spéciaux (en

vertu de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario) leur confère ce pouvoir.

Les conditions du déploiement d'agents de la GRC sont habituellement décrites dans un PE (protocole d'entente), dans lequel on indique de qui relèveront les employés déployés ainsi que les lois, les politiques et les lignes directrices opérationnelles qu'ils devront respecter.

L'assermentation en tant qu'agent spécial en vertu de la *Loi sur les services policiers interprovinciaux* (Ontario) est une situation différente, car les agents de la GRC sont exclus de ses dispositions.

Les mesures disciplinaires provinciales auxquelles s'expose un agent spécial diffèrent de celles prévues pour un policier régulier.

Pour des raisons de droit constitutionnel et aux termes des autorisations législatives, la définition des secteurs suivants demeure floue :

- la compétence exclusive et concurrente;
- la responsabilité,

secteurs qui pourraient être clarifiés dans un PE explicite entre la GRC et le corps de police ayant compétence.

Il y avait un document sur le commandement et le contrôle (document C<sup>2</sup>) et un document sur le concept stratégique des opérations, mais aucun PE entre la GRC et le SPT n'a été conclu pour définir les éléments manquants, dont les suivants :

- aucun des corps de police n'abandonnait sa responsabilité ou ses pouvoirs respectifs;
- la GRC avait la responsabilité première, mais pas la responsabilité exclusive;
- le SPT est demeuré le corps de police responsable et a reçu de l'aide des agents de la GRC et de ceux d'autres services de police<sup>1</sup>.

En outre, aucun « accord » officiel au sens de la *Loi sur les missions étrangères et les organisations*

*internationales* n'a été conclu entre le Canada et l'Ontario, parce que le soutien et les efforts mutuels fournis par les partenaires de la sécurité étaient déjà « extraordinaires ».

Selon la doctrine constitutionnelle de la prépondérance, lorsque la division des pouvoirs fédéraux et provinciaux imprécise entraîne un chevauchement des lois de ressort fédéral ou provincial, la loi fédérale l'emporte sur les dispositions incompatibles de la loi provinciale. Une autre doctrine, nommée « exclusivité des compétences », est maintenant perçue comme ayant une application très limitée. En effet, dans l'affaire *PHS Community Services Society* tranchée le 30 septembre 2011, la Cour suprême du Canada a fait valoir que les notions plus souples du double aspect et du fédéralisme coopératif admettent un important chevauchement des compétences fédérales et provinciales, ce qui rend moins probable le recours à l'une ou l'autre des deux doctrines<sup>2</sup>.

Le document sur le commandement et le contrôle (C<sup>2</sup>), qui a été signé par tous les partenaires de la sécurité, prévoit que la GRC :

- est responsable de la supervision de la planification et des opérations relatives à la sécurité;
- coordonne les exigences de sécurité opérationnelles;
- est l'organisme principal de sécurité;
- est responsable de la résolution opérationnelle de tout « incident »;
- conserve la responsabilité globale.

Le document sur le concept stratégique des opérations a été préparé (par la GRC) en tant que guide de planification stratégique interne et ne semble pas avoir fait l'objet d'une entente précise avec les partenaires de la sécurité, mais il décrit tout de même la GRC comme étant l'organisme principal de sécurité.

Même si les agents de la GRC ont pu être autorisés à appliquer les lois provinciales dans une partie ou

<sup>1</sup> Un PE à durée limitée a été conclu entre la GRC et le SPT au sujet de la circulation et de l'ordre public avant le Sommet.

<sup>2</sup> *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44.

l'ensemble des zones (en vertu de leur assermentation en tant qu'agents spéciaux sous le régime de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario), nous croyons comprendre qu'ils ont seulement été déployés en tant qu'agents spéciaux :

- durant la période précédant le Sommet, soit du 20 au 23 juin 2010;
- avant la mise en place du périmètre de sécurité, le 25 juin 2010.

Il n'y a aucun examen judiciaire du concept de « responsabilité première » pour aider à l'interpréter dans le contexte d'opérations policières conjointes, mais il est possible que la « responsabilité première » suppose que les autres partenaires de la sécurité ont une « responsabilité secondaire ».

La GRC était tenue de contrôler la ZAC et la ZAR et d'y intervenir. Si une menace à la sécurité du Sommet ou des PPI s'était manifestée dans la ZI ou la ZE, la GRC aurait également été tenue d'intervenir.

Un corps de police n'a pas le pouvoir d'en diriger un autre. La collaboration entre les services de police est une question de coopération et d'entente – le document C<sup>2</sup> reconnaît à la fois la principale responsabilité de la GRC, ce qui comprend le pouvoir de diriger (dans la ZAC et la ZAR et non dans la ZI et la ZE), et les responsabilités connexes. Le SPT, ayant compétence, a accepté le pouvoir de commandement établi par la GRC.

Comme les dispositions législatives ne confèrent pas à la GRC le pouvoir de diriger d'autres corps de police et ne lui imposent pas non plus clairement l'obligation de le faire, le document C<sup>2</sup> demeure la seule source d'autorité et d'exigence. On peut se demander si un signataire particulier pourrait donner force exécutoire au document C<sup>2</sup>. Le document C<sup>2</sup> prévoit aussi expressément que chaque corps de police (provincial, régional ou municipal) conserve ses responsabilités sur son territoire de compétence.

La protection des PPI et la sécurité des sommets internationaux sont de compétence fédérale.

Le principe selon lequel les corps de police ont l'obligation professionnelle et contraignante de coopérer est établi dans quelques textes habilitants.

Le SPT est, et il a été entendu que le SPT :

- était le corps de police responsable à Toronto;
- allait aider la GRC à s'acquitter de son mandat fédéral.

Le SPT :

- était autorisé à intervenir et obligé de le faire dans la ZAC et la ZAR, mais n'avait pas la responsabilité première et était tenu (aux termes du document C<sup>2</sup>) de suivre les directives de la GRC;
- était autorisé à intervenir dans la ZI et la ZE et était tenu de le faire.

Le SPT :

- n'était pas autorisé à diriger la GRC dans la ZAC et la ZAR;
- était autorisé à diriger la GRC dans la ZI et la ZE, en vertu d'un accord.

Quant au code de déontologie réglementaire, celui de chaque corps de police continuait d'avoir force exécutoire pour ses membres respectifs, sans égard à la zone où ils interviennent – par exemple, le code de la GRC s'appliquait même si des agents de la GRC suivaient les directives du SPT dans la ZI ou la ZE.

Comme la zone du G20 a été désignée « ouvrage public » :

1. les agents de la paix (provinciaux, municipaux et, possiblement, fédéraux) jouissaient à juste titre des pouvoirs additionnels (arrestation, fouille et interdiction de pénétrer) conférés par la *Loi sur la protection des ouvrages publics* (Ontario) (LPOP);
2. la LPOP n'a pas d'incidence sur les lois fédérales existantes qui confèrent à la GRC des pouvoirs et des responsabilités (et n'entre pas en conflit avec elles), comme des pouvoirs additionnels et non contradictoires (dans la mesure où ils s'appliquent) sont accordés.

## CONTEXTE

Pendant le Sommet du G20 à Toronto, tenu en juin 2010, la sécurité était principalement assurée par la GRC et le service de police de Toronto (SPT) avec l'aide d'autres services de police auxquels le SPT a fait appel (y compris la Police provinciale de l'Ontario, le service de police de Calgary et le service de police de London). Environ 300 membres de la GRC ont été assermentés comme agents spéciaux aux termes de la *Loi sur les services policiers* (LSP) de l'Ontario pour soutenir le SPT en ce qui a trait aux services de police nécessaires avant le Sommet, mais la plupart d'entre eux, y compris les membres des unités de l'ordre public (communément appelées « brigades antiémeutes » ou « unités tactiques ») ne l'étaient pas. La plupart des membres de la GRC ont œuvré dans les zones à accès contrôlé intérieures, mais les 300 membres mentionnés ci-dessus ainsi que plusieurs unités de l'ordre public ont été déployés dans la zone d'interdiction (décrite ci-dessous).

Les personnes jouissant d'une protection internationale (PPI) étaient protégées grâce à un ensemble de cercles concentriques :

- La « zone d'accès contrôlé » (ZAC) a trait aux secteurs du centre-ville de Toronto où le Sommet du G20 s'est tenu et où la plupart des PPI étaient hébergées. La ZAC était délimitée par une clôture.
- Une deuxième clôture délimitait une « zone d'accès restreint » (ZAR); elle encerclait la ZAC, des hôtels dans lesquels des délégués logeaient, certains autres endroits et certaines voies de circulation entre ces endroits.
- Une troisième clôture encerclait la ZAC et la ZAR et délimitait la « zone d'interdiction » (ZI). Dans le cadre de la planification du Sommet du G20, la GRC et ses organisations partenaires ont établi que la ZI était le secteur de sécurité extérieur.

L'expression « secteur extérieur » sera utilisée pour décrire le secteur à l'extérieur de la zone d'interdiction, soit la « zone extérieure » (ZE).

En plus du *Code criminel*, d'autres lois et de la common law, certaines dispositions législatives confèrent des pouvoirs particuliers aux membres de la GRC qui doivent assurer la sécurité de PPI. Au nombre de ces dernières, on compte l'article 18 de la *Loi sur la GRC*, l'article 17 du *Règlement de la GRC* de 1988, l'article 6 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* et la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, de l'ONU.

La *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales* (LMEOI) établit ce qui suit :

10.1 (1) La Gendarmerie royale du Canada a la responsabilité première d'assurer la sécurité pour le déroulement sans heurt de toute conférence intergouvernementale à laquelle plusieurs États participent et à laquelle assistent des personnes qui bénéficient de privilèges et d'immunités en vertu de la présente loi, et visée par un décret pris ou prorogé au titre de la présente loi.

(2) Dans l'exercice de ses responsabilités en vertu du paragraphe (1), la Gendarmerie royale du Canada peut prendre les mesures qui s'imposent, notamment en contrôlant, en limitant ou en interdisant l'accès à une zone dans la mesure et selon les modalités raisonnables dans les circonstances.

(3) Il est entendu que le paragraphe (2) est sans effet sur les pouvoirs que les agents de la paix possèdent en vertu de la common law ou de toute autre loi ou tout autre règlement fédéral ou provincial.

En Ontario, la *Loi sur la protection des ouvrages publics* (LPOP) confère un certain nombre de pouvoirs supplémentaires (pour les services de police ayant une compétence provinciale) qui peuvent être exercés dans tout secteur désigné comme « ouvrage public » ou à proximité. En effet, un garde nommé aux termes de la *Loi* ou un agent de la paix peut fouiller et arrêter sans mandat une personne qui se trouve dans un secteur désigné

comme ouvrage public ou à proximité de celui-ci. Le 2 juin 2010, le gouvernement de l'Ontario a adopté le règlement 233/10<sup>3</sup> en conformité avec la LPOP établissant que la zone se trouvant dans un certain périmètre était un ouvrage public aux fins de la LPOP. Le règlement a été déposé le 14 juin 2010. Il n'a toutefois pas été annoncé, mais il a été affiché sur le site Web Lois-en-ligne du gouvernement de l'Ontario le 16 juin. Il n'a pas paru dans la *Gazette* avant le 3 juillet 2010, soit après la fin de l'événement<sup>4</sup>. Le règlement a été abrogé le 28 juin 2010.

## QUESTIONS

La Commission demande un avis juridique par rapport aux questions suivantes :

1. Dans quelle mesure les membres de la GRC, y compris ceux assermentés comme agents spéciaux de l'Ontario, ont-ils l'autorisation ou l'obligation d'exercer les pouvoirs conférés à la police dans la zone d'accès contrôlé, la zone d'accès restreint, la zone d'interdiction et le secteur extérieur? Dans quelle mesure les membres de la GRC ont-ils l'autorisation et l'obligation de diriger les services de police locaux dans ces zones?
2. Dans quelle mesure les services de police locaux ont-ils l'autorisation ou l'obligation d'exercer les pouvoirs conférés à la police dans la zone d'accès contrôlé, la zone d'accès restreint, la zone d'interdiction et le secteur extérieur? Dans quelle mesure les services de police locaux ont-ils l'autorisation ou l'obligation de diriger les membres de la GRC (y compris ceux assermentés comme agents de la paix de l'Ontario) dans ces zones?
3. Dans la zone d'accès contrôlé, la zone d'accès restreint, la zone d'interdiction et le secteur extérieur, et pour les membres de la GRC (y compris ceux assermentés comme agents de la paix de l'Ontario)

<sup>3</sup> Voir le rapport de l'ombudsman de l'Ontario daté du mois de décembre 2010.

<sup>4</sup> Paragraphes 160 et 161 du rapport de l'ombudsman de l'Ontario daté du mois de décembre 2010.

et les agents de la police municipale, la politique (relative aux normes de conduite acceptables) d'un service de police donné prime-t-elle sur les autres? Les agents de police restent-ils assujettis aux politiques de leur service respectif?

4. Quelles répercussions, le cas échéant, la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales* (LMEOI) ou d'autres lois fédérales pertinentes ont-elles sur un secteur désigné comme ouvrage public aux termes de la *Loi sur la protection des ouvrages publics* (LPOP)?

## PORTÉE DE L'AVIS

Le présent avis est limité à la réponse aux quatre questions précises énoncées ci-dessus, dans le contexte du Sommet du G20 tenu à Toronto en juin 2010.

Le présent avis ne constitue pas une réponse directe à la plainte déposée par l'Association canadienne des libertés civiles auprès de la Commission, datée du 18 octobre 2010; il s'agit plutôt d'un avis juridique contextuel portant sur des questions préoccupantes pour la Commission. Au moment de la préparation du présent avis, il n'y a eu aucune intention ni consigne visant à évaluer la conduite réelle de membres de la GRC ou d'autres corps de police lorsqu'ils se sont acquittés de leurs tâches dans le cadre du Sommet du G20.

## FAITS PRÉSUMÉS

Voici les faits présumés :

- a) Pour parvenir à la conclusion, nous nous sommes appuyés sur l'information tirée des documents examinés, présumée être exacte.
- b) Nous présumons que le contrôle de la ZAC et de la ZAR était requis pour assurer la sécurité nécessaire au fonctionnement adéquat du Sommet du G20 et que le contrôle de la ZI et de la ZE n'était pas nécessaire.
- c) Nous présumons que les agents de la GRC sont des « employés » au sens de « la prévention [...] des infractions aux lois [...] en vigueur dans la province où ils peuvent

être employés » (alinéa 18a) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, lorsqu'ils travaillent dans une province faisant l'objet d'un arrangement avec la GRC au sens de l'article 20 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Il s'agit de ce qu'on appelle parfois des services de police contractuels. Un tel arrangement n'a pas été conclu en Ontario, qui dispose de son propre corps de police provincial et, dans le cas présent, municipal.

## RÉSERVES

Les réserves suivantes s'appliquent à l'avis :

- a) L'avis n'a trait qu'aux lois de l'Ontario et aux lois fédérales applicables.
- b) Les renseignements, estimations et avis figurant dans le présent document ont été obtenus de sources présumées fiables; cependant, aucune assertion n'est faite quant à leur fiabilité.
- c) L'avis porte sur les conditions et les faits tels qu'ils existaient en **juillet 2011**. Les conditions et les événements survenus après cette date n'ont pas été considérés.

## DISCUSSION ET ANALYSE

### A. Principes de base

Notre analyse est fondée sur les principes suivants :

1) Il existe une gamme d'habilitations pour les services de police : aucun pouvoir, le pouvoir d'intervenir et l'obligation d'intervenir.

La gamme d'habilitations pour les services de police comporte trois catégories : « aucun pouvoir », « pouvoir d'intervenir » et « obligation d'intervenir », et la distinction entre ces catégories n'est pas toujours clairement définie.

- Nous devons comprendre les différentes catégories de la gamme.
- **Aucun pouvoir** : À titre d'exemple, un agent de police de Calgary n'est pas autorisé à intervenir en Ontario (à moins que des mesures spéciales ne soient prises, notamment son assermentation en tant qu'agent spécial).

- **Pouvoir d'intervenir (ou « avoir compétence »)**
  - La GRC est autorisée à intervenir partout au Canada

*Loi*

« 9 Les officiers ont qualité d'agent de la paix partout au Canada, avec les pouvoirs et l'immunité conférés de droit aux agents de la paix, au même titre que les personnes désignées comme telles en vertu du paragraphe 7(1) [...] » [c'est nous qui soulignons] (*Loi sur la GRC*)

*Cas*

[TRADUCTION]

« 10 À la suite de l'examen de l'esprit et de l'objet de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, il est clair que les articles 3 et 9 visent à ce que les agents de la Gendarmerie royale du Canada forment «un service de police pour le Canada» et que les agents de la paix œuvrent «partout au Canada» avec «les pouvoirs et l'immunité conférés de droit aux agents de la paix». Le langage utilisé par le Parlement est clair, général et sans ambiguïté; en effet, il est clair qu'il avait l'intention de créer une force de police œuvrant partout au Canada sans être assujettie aux limites des administrations. Rien dans l'esprit ou l'objet de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* ne déroge à cette présomption fondamentale. La Cour constate que, quand les fonctions des agents sont limitées, cela est clairement indiqué. Par exemple, l'article 18 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* établit que les agents de ce service de police ne peuvent appliquer que les lois de la province où ils sont employés.

[...]

19 À la suite de l'examen de l'article 21 de la *Police Act* de 1990 [de la Saskatchewan], on constate que rien n'indique clairement

la dérogation aux droits des agents de la paix de la GRC. La *Loi* établit simplement que la GRC est responsable d'assurer les services de police quand une entente a été conclue entre la province et le gouvernement fédéral. Il y est également indiqué qu'elle n'est pas responsable de fournir des services de police à une municipalité, à moins qu'il n'y ait une entente. Il n'est certainement pas indiqué dans la *Loi* que les agents de la GRC ne peuvent ou ne doivent pas fournir de services de police dans les municipalités. Par ailleurs, compte tenu de la doctrine d'élaboration des lois *ultra vires*, il ne serait pas adéquat qu'une loi provinciale annule des pouvoirs conférés par les lois fédérales. La Cour considère donc que la loi provinciale n'a pas été appliquée à l'extérieur de son territoire. Par conséquent, il est clair qu'il faut considérer que la *Police Act* a pour objet non pas d'annuler des pouvoirs accordés aux agents de la GRC par la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, mais plutôt de financer les services de police.

20 En tirant cette conclusion, la Cour est d'avis qu'il n'y a pas de bonnes raisons sur le plan des politiques publiques pour que la GRC ne puisse œuvrer dans certaines régions géographiques. Il ne serait pas logique que la loi limite les services de police dans une collectivité en veillant à ce que moins d'agents de police soient en mesure d'intervenir dans un contexte donné dans la province. » [C'est nous qui soulignons] (*R. c. Abrametz*, (2000) 7 MVR (4<sup>e</sup>) 133 (Cour provinciale de la Saskatchewan), paragraphes 10 et 18-20, confirmé dans 2001 SKQB 129)

[TRADUCTION]

« 34 Par conséquent, le caporal Popoff était, en tant que membre de la GRC, autorisé par la loi à mener une enquête sur la conduite de l'accusé et à demander à ce dernier de fournir un échantillon d'haleine, même si tout s'est déroulé dans les limites de la ville de Saskatoon et qu'il n'était pas en service. Ni les lois pertinentes ni l'entente fédérale-provinciale n'interdisent la nature de l'intervention, même s'il n'y a pas de marché de services de police conclu entre la GRC et la Ville de Saskatoon. » (*R. c. Figley-McBeth*, 2004 SKPC119)

[TRADUCTION]

« 19 Un membre de la GRC peut faire une telle demande partout au Canada, car son territoire de compétence est tout le Canada aux termes de la *Loi sur la GRC*, L.R.C. 1970, chapitre R-9. » (*R. c. Soucy*, (1975) 23 C.C.C. (2<sup>e</sup>) 561 (C.A.N.-B.))

- Il importe de mentionner que ce pouvoir n'est pas exclusif, il complète plutôt la compétence de tout autre service de police local<sup>5</sup>.
- Les agents de la Police provinciale de l'Ontario ont le pouvoir d'intervenir partout en Ontario.

*Loi*

« 42(2) Les agents de police ont compétence pour agir à ce titre partout en Ontario » (*Loi sur les services policiers de l'Ontario*)

*Cas*

[TRADUCTION]

« L'article 56 de la *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1980, chapitre 381 établit ce qui suit :

<sup>5</sup> *R. c. Abrametz*, (2000) 7 MVR (4<sup>e</sup> édition) 133 (Cour provinciale de la Saskatchewan), paragraphe 20.

Tout chef de police, agent de police et gendarme, sauf un agent spécial ou un agent d'application de règlements, *peut agir en tant que gendarme partout en Ontario.*

[C'est la Cour qui souligne] À lui seul, cet article donne aux agents de la PPO compétence partout dans la province » (*R c. Giancarlo*, (1992) 36 M.V.R. (2<sup>e</sup>) 141 (C.A. Ont.), paragraphe 4)

- **Obligation d'intervenir** (ou avoir la responsabilité d'agir)
  - Un service de police municipal (p. ex., SPT) a l'obligation d'intervenir dans sa municipalité (p. ex., Toronto)

#### Loi

« 4.(1) Chaque municipalité à laquelle s'applique le présent paragraphe offre des services policiers convenables et efficaces qui sont adaptés à ses besoins. » (*Loi sur les services policiers de l'Ontario*)

#### Cas

[TRADUCTION]

« [6] Le paragraphe 19(1) de la *Loi sur les services policiers* (L.R.O. 1990, chapitre P.15) établit que la Police provinciale de l'Ontario a la responsabilité de fournir des services policiers aux municipalités qui n'ont pas leur propre service de police. Plus précisément, le paragraphe 19(1) établit ce qui suit :

19.(1) Les responsabilités qui suivent incombent à la Police provinciale de l'Ontario : 1. Offrir des services policiers à l'égard des parties de l'Ontario qui n'ont pas de corps de police municipale, sauf des agents municipaux d'exécution de la loi.

[7] La Ville de Toronto a son propre corps de police; par conséquent, la Police provinciale de l'Ontario n'a pas la responsabilité de fournir des services policiers à Toronto. »

[C'est nous qui soulignons] (*Foster c. ADT Security Services Canada Inc.*, 2006 CarswellOnt 5157 (C.S.J.), confirmé dans 2007 CA Ont. 653)

- Il importe de mentionner que l'obligation d'intervenir n'est pas non plus une compétence exclusive. Différents corps de police pourraient, en théorie, avoir l'obligation d'intervenir dans une situation donnée.
- Le terme « **fonction** » peut être ambigu, car il a une signification différente selon le contexte. Il faut distinguer l'obligation d'intervenir :

« 17. (1) En plus des fonctions prévues par la Loi, les membres qui sont agents de la paix doivent : [...] b) faire respecter la loi et régner l'ordre dans le territoire du Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, ainsi que dans les parcs nationaux et autres régions désignées par le ministre » (*Règlement de la GRC*)

de l'obligation générale en ce qui concerne le maintien de la paix et la prévention du crime :

« 18. Sous réserve des ordres du commissaire, les membres qui ont qualité d'agent de la paix sont tenus :

a) de remplir toutes les fonctions des agents de la paix en ce qui concerne le maintien de la paix, la prévention du crime et des infractions aux lois fédérales [...] » (*Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*)

On dit que les agents qui travaillent sont « en fonction ». En raison de la confusion possible avec la signification de l'expression « fonction », on évitera de l'utiliser. Dans le présent document, l'utilisation des expressions plus précises suivantes sera plutôt privilégiée : « aucun pouvoir d'intervenir », « pouvoir d'intervenir » (ou « avoir compétence ») et « obligation d'intervenir » (ou « avoir la responsabilité d'agir »).

## 2) Les répercussions de l'assermentation d'agents spéciaux

L'assermentation d'agents de la GRC en tant qu'agents spéciaux peut entraîner les deux répercussions notables suivantes :

- La première répercussion de l'assermentation d'un agent de la GRC en tant qu'agent spécial est qu'il sera habilité à appliquer les lois de l'Ontario.
- Même si les agents de la GRC sont des agents de la paix partout au Canada aux termes de l'article 9 de la *Loi sur la GRC*, en application de l'alinéa 18a) de la *Loi sur la GRC*, les agents de la GRC ne peuvent appliquer que les lois fédérales, à moins qu'ils ne soient « employés » dans une province, auquel cas ils peuvent faire appliquer les lois provinciales de cette province.

« 18. Sous réserve des ordres du commissaire, les membres qui ont qualité d'agent de la paix sont tenus :

a) de remplir toutes les fonctions des agents de la paix en ce qui concerne le maintien de la paix, la prévention du crime et des infractions aux lois fédérales et à celles en vigueur dans la province où ils peuvent être employés, ainsi que l'arrestation des criminels, des contrevenants et des autres personnes pouvant être légalement mises sous garde; » (alinéa 18a) de la *Loi sur la GRC*)

[TRADUCTION]

« [19 ...] Il est intéressant de constater que, aux termes de l'article 18 de la *Loi* [la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*], les gendarmes de la GRC ne peuvent appliquer que les lois en vigueur dans toute province où ils ont compétence, seulement en ce qui a trait aux lois de la province où ils sont employés. » (*R c. Soucy*, (1975) 23 C.C.C. (2<sup>e</sup>) 561 (C.A.N.-B.)

[TRADUCTION]

« [10 ...] La Cour constate que, quand les fonctions des agents sont limitées, cela est clairement indiqué. Par exemple, l'article 18 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* établit que les agents de ce service de police ne peuvent appliquer que les lois de la province où ils sont employés. » *R c. Abrametz*, (2000) 7 MVR (4<sup>e</sup>) 133 (Cour provinciale de la Saskatchewan)

- Nous comprenons que « employés », dans ce contexte, ne désigne pas une relation employeur-employé, et que l'expression « où ils sont employés » signifie seulement une province avec laquelle la GRC a conclu un « arrangement » aux termes de l'article 20 de la *Loi sur la GRC*<sup>6</sup>.

« Arrangements avec les provinces

20. (1) Avec l'agrément du gouverneur en conseil, le ministre peut conclure, avec le gouvernement d'une province, des arrangements pour l'utilisation de la Gendarmerie, ou d'un élément de celle-ci, en vue de l'administration de la justice dans la province et de la mise en oeuvre des lois qui y sont en vigueur.

Arrangements avec les municipalités

(2) Avec l'agrément du gouverneur en conseil et du lieutenant-gouverneur en conseil d'une province, le ministre peut conclure, avec toute municipalité de cette province, des arrangements pour l'utilisation de la Gendarmerie, ou d'un élément de celle-ci, en vue de l'administration de la justice dans la municipalité et de la mise en oeuvre des lois qui y sont en vigueur. » (*Loi sur la GRC*)

6 Voir le fait présumé n° 3.

- Aux termes de l'article 20, la GRC n'a pas d'arrangement avec l'Ontario (contrairement à l'arrangement que la GRC a avec l'Alberta ou la Saskatchewan, par exemple). Par conséquent, les agents de la GRC ne sont pas « employés » en Ontario et n'ont pas le pouvoir d'appliquer les lois provinciales de l'Ontario.
- L'assermentation d'agents de la GRC en tant qu'agents spéciaux aux termes de l'article 53 de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario confère aux agents de la GRC le pouvoir supplémentaire d'appliquer les lois provinciales de l'Ontario.

#### « Nomination d'agents spéciaux

##### Nomination par la commission de police

53. (1) Une commission de police peut, avec l'approbation du solliciteur général, nommer des agents spéciaux pour la période, le secteur et les fins qu'elle juge opportuns. L.R.O. 1990, chapitre P15, paragraphe 53(1); 1997, chapitre 8, paragraphe 33(1).

##### Nomination par le commissaire

(2) Le commissaire peut, avec l'approbation du solliciteur général, nommer des agents spéciaux pour la période, le secteur et les fins qu'il juge opportuns. L.R.O. 1990, chapitre P.15, paragraphe 53(2); 1997, chapitre 8, paragraphe 33(2).

##### Pouvoirs des agents de police

(3) La nomination d'un agent spécial peut conférer à ce dernier les pouvoirs d'un agent de police dans la mesure et pour les fins précises énoncées dans la nomination. » (*Loi sur les services policiers*)

- Selon les détails de la nomination, le paragraphe 53(3) de la *Loi sur les services policiers* peut conférer à l'agent spécial le pouvoir d'appliquer des lois provinciales.

#### [TRADUCTION]

« 48 Aux termes de la *Loi sur les services policiers* (L.R.O. 1990, chapitre P.15), une commission de police peut nommer des agents spéciaux. Le pouvoir de nomination est établi au paragraphe 53(1) de la *Loi*. Le paragraphe 53(3) de la *Loi sur les services policiers* prévoit que « la nomination d'un agent spécial peut conférer à ce dernier le pouvoir d'un agent de police dans la mesure et pour les fins précises énoncées dans la nomination ». La section 30 de l'entente conclue entre la commission de police et la Toronto Transit Commission (TCC) et datée du 9 mai 1997 confère aux agents spéciaux les pouvoirs d'un agent de police pour appliquer un certain nombre de lois énumérées dans cette section de l'entente. Ces pouvoirs s'appliquent, entre autres, à la *Loi sur l'entrée sans autorisation* et aux articles 146 et 149 de la *Loi sur les infractions provinciales*. Par conséquent, à la lecture de la *Loi sur l'entrée sans autorisation* et de dispositions de la *Loi sur les infractions provinciales* qui permettent à un agent de police de procéder à une arrestation aux termes de la *Loi sur les infractions provinciales*, les agents spéciaux de la TTC ont le pouvoir d'un agent de police. » (*Ye c. Toronto Transit Commission*, 2009 CarswellOnt 8512 (C.S.J.))

- En plus des limites énoncées dans la nomination d'agents de la GRC aux termes du paragraphe 53(1) de la *Loi sur les services policiers*, les conditions du déploiement d'agents de la GRC dans un autre service de police (et vice versa) sont habituellement décrites dans un protocole d'entente ou un accord, dans lequel on indique de qui relèveront les employés déployés ainsi que les lois, les politiques et les lignes directrices opérationnelles qu'ils devront respecter.
- Il importe de mentionner que l'assermentation en tant qu'agent spécial diffère de la nomination aux termes de la *Loi sur les services policiers interprovinciaux*. Elles découlent de deux textes

législatifs différents qui confèrent les pouvoirs à un agent de police de l'Ontario. Cependant, il est clairement établi que les agents de la GRC ne peuvent être nommés aux termes de la *Loi sur les services policiers interprovinciaux*.

« Définitions

1. [Dans la présente loi,] «agent de police extraprovincial» [désigne un] agent de police nommé ou employé sous le régime des lois d'une autre province ou d'un territoire, à l'exclusion des membres de la Gendarmerie royale du Canada; [...] »

**Nomination**

8. (1) L'agent de nomination peut effectuer la nomination demandée s'il juge opportun dans les circonstances de nommer l'agent de police extraprovincial à titre d'agent de police en Ontario. » (*Loi sur les services policiers interprovinciaux*)

- La deuxième répercussion de l'assermentation d'un agent de la GRC en tant qu'agent spécial est que ce dernier deviendra assujetti aux règles disciplinaires limitées établies pour les agents spéciaux de l'Ontario. Un agent spécial n'est pas assujetti aux règles disciplinaires complètes visant les agents de police aux termes de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario. Cela s'explique par la définition d'« agent de police » dans la LSP et la portée d'application des dispositions sur l'inconduite de cette loi aux termes de l'article 80.
- Dans la LSP, la définition d'« agent de police » exclut les agents spéciaux.

« Définitions

2(1) [Dans la présente loi] «agent de police» [désigne un] chef de police ou tout autre agent de police, y compris une personne qui est nommée à titre d'agent de police en vertu de la *Loi de 2009 sur les services policiers interprovinciaux*, à l'exclusion toutefois

d'un agent spécial, d'un agent des Premières nations, d'un agent municipal d'exécution de la loi ou d'un membre auxiliaire d'un corps de police. » [C'est nous qui soulignons] (*Loi sur les services policiers* de l'Ontario, article 2)

- La LSP indique que seulement un « agent de police » peut être coupable d'inconduite.

« Inconduite »

80. (1) Est coupable d'inconduite l'agent de police qui [...] »

- Les seules règles disciplinaires auxquelles les agents spéciaux sont assujettis sont beaucoup plus générales. Elles figurent à l'article 25 de la LSP.

« Mesures prises à l'endroit d'un membre auxiliaire, d'un agent spécial ou d'un agent municipal d'exécution de la loi. (4.1) Si la Commission conclut, après avoir tenu une audience, qu'un membre auxiliaire d'un corps de police, un agent spécial ou un agent municipal d'exécution de la loi n'exerce pas ou est incapable d'exercer les fonctions rattachées à son poste de façon satisfaisante, elle peut ordonner, selon le cas :

- (a) la rétrogradation de la personne, de façon permanente ou pour la période qu'elle fixe, selon ce qu'elle précise;
- (b) le congédiement de la personne;
- (c) la mise à la retraite de la personne, si elle a droit de prendre sa retraite;
- (d) la suspension ou la révocation de la nomination de la personne. » [C'est nous qui soulignons] (paragraphe 25(4.1) de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario)

- Par conséquent, les agents de la GRC assermentés comme agents spéciaux pourraient faire l'objet d'une audience et même voir leur nomination révoquée, forçant ainsi leur renvoi à la GRC pour que l'employeur détermine d'autres mesures disciplinaires.

### 3) Coopération entre les services de police

Le modèle canadien des services de police dans le cadre duquel les corps de police fédéral, provinciaux et municipaux (à l'exception du Québec) ont les mêmes pouvoirs et fonctions en vertu de la common law, comme il a été codifié ou établi par les autorisations législatives, laisse sans surprise un flou entre les secteurs de compétence et de responsabilité exclusives et concurrentes. Cela est peut-être inévitable, puisque la constitution du Canada est fondée sur le pouvoir policier centré sur le fédéral comme c'est le cas en Grande-Bretagne et le pouvoir policier centré sur les États comme c'est le cas aux États-Unis (en vertu de la loi constitutionnelle des États-Unis).

En résumé, la compétence provinciale en ce qui concerne l'administration de la justice aux termes du paragraphe 92(4) de la *Loi constitutionnelle de 1982* comprend la fourniture des services de police. En Ontario, on a mis sur pied un corps de police provincial et certains corps de police municipaux, comme le SPT, qui peuvent appliquer le *Code criminel* fédéral, les lois provinciales et les règlements municipaux. À l'échelle fédérale, le Canada a créé un service de police fédéral, la GRC, qui peut appliquer l'ensemble des lois fédérales en vertu de multiples rubriques de compétence liées à l'article 91, y compris les infractions au *Code criminel*. C'est seulement dans les provinces où la GRC doit, dans le cadre d'un marché, fournir des services de police provinciaux ou municipaux (ce qui n'est pas le cas en Ontario ni au Québec) qu'elle est autorisée à appliquer les lois provinciales et les règlements municipaux.

D'un point de vue pratique, cela signifie que, dans le cas d'événements internationaux d'envergure, particulièrement dans le cas du Sommet du G20 auquel participent des PPI, il faut absolument qu'il y ait consultation et coopération entre les différents niveaux de corps de police. Cela signifie également qu'il faut planifier conjointement à l'avance la sécurité de ces événements et collaborer, en plus d'avoir des structures de commandement et une compréhension communes afin d'assurer la sécurité générale et de gérer des incidents donnés pendant l'événement.

Selon les sources respectives de compétence et de responsabilité, un service de police peut être responsable et un autre peut jouer un rôle de soutien, mais, habituellement, ils se considèrent comme des « services partenaires » ou des « partenaires de la sécurité ». Cela reflète un respect mutuel et un objectif commun d'assurer la paix et de protéger la vie et les biens pendant un sommet international très tendu, en tenant toujours compte de la liberté d'expression et d'autres droits et libertés établis dans la *Charte*.

Le document sur le concept stratégique des opérations et celui sur le commandement et le contrôle (C<sup>2</sup>) indiquent clairement que l'on a effectué une vaste planification et déployé bon nombre d'efforts pour assurer la sécurité en vue du déroulement sans heurt du Sommet du G20, même si l'annonce de sa tenue a été faite relativement à la dernière minute. Ultiment, les structures de commandement de la sécurité au Sommet du G20 et les rôles de la GRC et du SPT étaient fondés sur les notions de base suivantes :

- aucun des corps de police n'abandonnait sa responsabilité ou son pouvoir respectif;
- même si la GRC était principalement responsable d'assurer la sécurité en vue du déroulement sans heurt du Sommet du G20, il ne s'agissait pas d'une responsabilité exclusive;
- même si le SPT constituait le corps de police responsable de la Ville de Toronto avant, pendant et après le Sommet du G20, le déploiement d'agents de la GRC et d'autres services de police l'a aidé à répondre aux besoins accrus du Sommet;
- aucun protocole d'entente n'a été signé entre la GRC et le SPT relativement à la période du Sommet du G20;
- aux termes du paragraphe 10.1(4) de la LMEOI, aucun « accord » officiel n'a été conclu entre le ministère fédéral de la Sécurité publique et de la Protection civile, avec l'approbation du Cabinet, et le gouvernement de l'Ontario pour faciliter

la consultation et la coopération entre la GRC et le SPT à l'égard de l'exercice des fonctions affectées aux agents de la paix relativement aux infractions commises aux termes de l'article 2 de la LMEOI.

En effet, à une date aussi rapprochée de la tenue du Sommet (26 et 27 juin) que le 11 juin, le sous-ministre de Sécurité publique Canada a écrit au sous-ministre de la Sécurité communautaire (Ontario) pour prendre acte de la consultation et de la coopération entre l'ensemble des partenaires de la sécurité provinciaux et municipaux et la GRC.

« Merci de votre lettre datée du 7 mai 2010 portant sur la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales* (LMEOI).

La consultation et la coopération entre tous les partenaires de la sécurité sont, évidemment, essentielles à la réussite des sommets du G8 et du G20 à venir. La planification complète de la sécurité a été effectuée au cours de la dernière année et demie. Par conséquent, les efforts de préparation en matière de sécurité sont bien avancés et ont été mis à l'essai dans le cadre de plusieurs exercices officiels menés par les partenaires de la sécurité. La mise en œuvre du plan de sécurité intégré par les services de police respectifs sera effectuée bientôt tandis que la tenue des sommets approche.

Je crois comprendre que, après une évaluation approfondie et la tenue de vastes discussions entre les responsables et les partenaires de la sécurité, on a convenu qu'un accord distinct aux termes de la LMEOI n'est pas nécessaire pour les sommets, car cela ne conférerait aucun pouvoir supplémentaire au corps de police local ayant compétence. Par ailleurs, on a également conclu que l'ensemble actuel des pouvoirs que les agents de la paix possèdent en vertu de la common law ou d'autres lois ou règlements fédéraux

ou provinciaux est insuffisant pour les sommets du G8 et du G20. Par ailleurs, l'objet de la disposition de la LMEOI, sur laquelle un accord distinct pourrait être fondé, vise à favoriser la consultation et la coopération entre la Gendarmerie royale du Canada et les corps de police provinciaux et municipaux, et la consultation et la coopération ont bien progressé.

Jusqu'à maintenant, le soutien et les efforts fournis par les partenaires de la sécurité provinciaux et municipaux ont été extraordinaires. Le gouvernement du Canada souhaite poursuivre une excellente coopération avec l'Ontario afin d'assurer la sécurité et la réussite du Sommet à venir. »

#### 4) Doctrines de la prépondérance et de l'exclusivité des compétences

##### a) *Doctrine de la prépondérance*

La *Loi constitutionnelle de 1867* répartit les pouvoirs législatifs entre les gouvernements fédéral (article 91) et provinciaux (article 92). Cette répartition des pouvoirs peut être imprécise, entraînant des chevauchements entre les lois fédérales et provinciales.

Présumant que les lois qui se chevauchent relèvent de la compétence de leurs législateurs respectifs, quand ces dernières n'indiquent pas clairement quelle loi s'applique, on résout souvent le problème en faisant appel à la doctrine de la « prépondérance fédérale ». Cette doctrine établit que la loi fédérale prévaut<sup>7</sup>.

Tout récemment, dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*<sup>8</sup>, la Cour suprême du Canada a déclaré ce qui suit :

<sup>7</sup> Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 5<sup>e</sup> édition. (feuilles mobiles) (Scarborough, Carswell, 2007) [Hogg], p. 16-2.

<sup>8</sup> *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44 (rendu public le 30 septembre 2011).

[70] Bref, la doctrine de l'exclusivité des compétences a une portée limitée. Le principe des compartiments étanches fixes sur lequel elle repose va à contre-courant de l'évolution de l'interprétation constitutionnelle canadienne, qui tend vers les notions plus souples du double aspect et du fédéralisme coopératif. L'appliquer en l'espèce perturberait les compétences bien établies et créerait de l'incertitude quant aux nouvelles. [...]

[71] Lorsqu'une loi provinciale entre en conflit avec une loi fédérale, la doctrine de la prépondérance veut que la loi fédérale l'emporte dans la mesure de l'incompatibilité : *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 69. [...] La doctrine de la prépondérance des lois fédérales s'applique lorsque l'application d'une loi provinciale entre en conflit avec celle d'une loi fédérale, ou lorsqu'une loi provinciale contrecarrerait la réalisation de l'objet d'une loi fédérale.

#### Déterminer les incohérences entre les lois

L'exemple le plus évident d'incohérence entre les lois tient au fait que les deux ne peuvent être respectées<sup>9</sup>. Par exemple, si une loi provinciale accorde à une autorité une responsabilité exclusive par rapport à un sujet donné et que la loi fédérale accorde une responsabilité exclusive par rapport au même sujet, mais à une différente autorité, il y a incohérence. Par contre, si un ordre de gouvernement adopte une norme et que l'autre gouvernement en adopte une plus élevée, en respectant la norme plus élevée, on respecte également la norme inférieure, et les lois ne sont pas incohérentes.

Voici un exemple plus subtil d'incohérence : deux lois qui se chevauchent peuvent techniquement être respectées, mais cela irait à l'encontre de l'objet de la loi fédérale<sup>10</sup>. Dans un cas<sup>11</sup>, le gouvernement fédéral a légiféré pour indiquer qu'une personne

pouvait être représentée par un avocat ou un non-avocat devant un tribunal donné. La loi provinciale interdisait qu'un non-avocat représente quelqu'un devant tout tribunal. On peut respecter les deux lois en s'assurant qu'un avocat représente la partie. La Cour a déterminé que, même si le respect des deux lois est possible, certains des objets de la loi fédérale étaient de veiller à ce que le tribunal soit plus officieux, accessible et rapide. Si on ne fait appel qu'à des avocats pendant les audiences de tribunal, cela irait à l'encontre des objets de la loi fédérale. La loi provinciale était donc incohérente par rapport à la loi fédérale.

#### La loi provinciale ne peut s'appliquer en raison des incohérences

Pour résoudre l'incohérence, la prépondérance fédérale fait que la loi provinciale est inopérante. Cela signifie que la loi provinciale ne régit pas l'objet des lois qui se chevauchent. La non-conformité avec la loi provinciale n'a aucun effet, tandis que la non-conformité avec la loi fédérale entraîne toutes les conséquences habituelles.

Il importe de mentionner que la loi provinciale est touchée tant et aussi longtemps qu'il y a incohérence avec la loi fédérale<sup>12</sup>. Cela peut vouloir dire que l'effet est relativement restreint; par exemple, un article donné de la loi provinciale est inopérant tant que la loi fédérale n'est pas abrogée.

#### *b) Solution de rechange : exclusivité des compétences*

La doctrine de l'exclusivité des compétences signifie qu'un ordre de gouvernement ne peut légiférer d'une façon qui mine le contenu de base, minimal et inattaquable<sup>13</sup> du sujet que l'article 91 alloue au gouvernement fédéral<sup>14</sup>, même si la loi est, en général, constitutionnelle.

Même si les gouvernements provinciaux ont le pouvoir constitutionnel de légiférer en règle générale en ce qui concerne les sujets visés au paragraphe 92(13), ce pouvoir constitutionnel ne

9 Hogg, p. 16-4.

10 Hogg, p. 16-7.

11 *Law Society of B.C. c Mangat*, [2001] 3 R.C.S. 113.

12 Hogg, p. 16-19.

13 *Canadian Western Bank c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, paragraphe 33.

14 Ou que l'article 92 alloue au gouvernement provincial; voir *Hogg*, pages 15-38.2 à 15-38.4.

peut miner les pouvoirs constitutionnels fédéraux. Par le passé, cette doctrine a fait en sorte que les lois provinciales obligeant le retrait préventif des travailleuses enceintes ne s'appliquaient pas à une entreprise de téléphonie interprovinciale<sup>15</sup> et que les lois du travail provinciales ne s'appliquaient pas aux travailleurs des postes<sup>16</sup>.

Cette doctrine fait actuellement l'objet d'un examen par la Cour suprême du Canada dans le cadre du jugement en délibéré dans l'affaire *Procureur général du Canada et ministre de la Santé du Canada c. PHS Community Services Society*, entendue le 12 mai 2011, dans le cadre de laquelle les intimés ont allégué que cette doctrine pouvait également servir à soutenir la loi provinciale contre l'empiétement du gouvernement fédéral dans certaines situations.

La Cour suprême du Canada traite de cette doctrine dans *PHS Community Services Society* (arrêt rendu public le 30 septembre 2011)<sup>17</sup> et précise que son champ d'application a été limité, sans être éliminé, par la jurisprudence récente, en faveur de la « tendance actuelle au fédéralisme coopératif, caractérisé de plus en plus par la coordination des régimes législatifs fédéral et provincial ». Dans le cadre d'une décision unanime, le juge en chef a écrit ce qui suit :

[58] La doctrine de l'exclusivité des compétences repose sur la prémisse que les chefs de compétence prévus aux art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ont un « contenu minimum élémentaire et irréductible », qui doit être protégé contre l'ingérence de l'autre ordre de gouvernement : *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749, p. 839. S'il est établi que la doctrine de l'exclusivité des compétences trouve application, la mesure législative adoptée par l'autre ordre de gouvernement demeure valide, mais ne s'applique pas à l'égard de ce « contenu essentiel ».

15 *Bell Canada c. Québec*, [1988] 1 R.C.S. 749.

16 *Union des facteurs du Canada c. Syndicat des travailleurs et des travailleuses des postes*, [1975] 1 R.C.S. 178.

17 *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44.

[59] Point n'est besoin de démontrer l'existence d'un conflit entre les mesures législatives adoptées par l'un et l'autre gouvernement pour que la doctrine de l'exclusivité des compétences trouve application : *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536, par. 52 (« COPA »). En fait, il n'est même pas nécessaire que l'ordre de gouvernement en faveur duquel joue cette doctrine exerce sa compétence exclusive : *Banque canadienne de l'Ouest*, au par. 34.

[61] La jurisprudence récente tend à limiter la portée de la doctrine de l'exclusivité des compétences. Dans *Banque canadienne de l'Ouest*, les juges majoritaires précisent que « bien que la doctrine de l'exclusivité des compétences joue un rôle légitime dans les cas indiqués, nous tenons à préciser maintenant que notre Cour ne préconise pas une utilisation intensive de cette doctrine, et nous déclinons l'invitation des appelantes d'en faire la première doctrine examinée dans le cadre d'un différend sur le partage des compétences » (par. 47). Dans *COPA*, un arrêt plus récent, les juges majoritaires déclarent que la doctrine « n'a pas été écartée de l'analyse du fédéralisme canadien », mais « est encadrée par des considérations de principe et des précédents » (par. 58).

[62] Cette précision met en lumière trois problèmes connexes. Premièrement, la doctrine de l'exclusivité des compétences va à l'encontre de l'approche dominante, qui permet l'application parallèle de lois fédérale et provinciale dans un même champ, à condition qu'elles visent un aspect légitimement fédéral ou provincial, selon le cas. Ce modèle de fédéralisme admet un important chevauchement des compétences fédérales et provinciales dans les

faits et permet aux deux ordres de gouvernement de légiférer relativement à des objectifs légitimes dans les matières où il y a chevauchement.

[63] Deuxièmement, cette doctrine cadre mal avec la tendance actuelle au fédéralisme coopératif, caractérisé de plus en plus par la coordination des régimes législatifs fédéral et provincial. Dans un esprit de fédéralisme coopératif, les tribunaux « devrai[ent] éviter d'empêcher l'application de mesures considérées comme ayant été adoptées en vue de favoriser l'intérêt public » : (*Banque canadienne de l'Ouest*, au par. 37). Dans la mesure du possible, ils devraient permettre aux deux ordres de gouvernement de légiférer de concert dans les matières qui relèvent de leur compétence : *Banque canadienne de l'Ouest*, au par. 37.

[64] Troisièmement, la doctrine de l'exclusivité des compétences risque d'attribuer une portée excessive au pouvoir fédéral ou provincial auquel elle se rattache et de créer des zones intouchables que les législateurs fédéral et provincial n'occuperont ni l'un ni l'autre. Puisque l'ordre de gouvernement en faveur duquel joue l'exclusivité n'est pas tenu d'exercer sa compétence en la matière, l'application extensive de cette doctrine risque de créer des « vides juridiques » : *Banque canadienne de l'Ouest*, au par. 44..

[65] On a certes resserré les limites de la doctrine de l'exclusivité des compétences, mais on ne l'a pas abolie. La prévisibilité, qui joue un rôle important dans le bon fonctionnement du partage des compétences, exige la reconnaissance du contenu essentiel des pouvoirs exclusifs déjà circonscrits : *Banque canadienne de l'Ouest*, aux par. 23-24. Et cette doctrine, en principe, ne protège pas uniquement les pouvoirs fédéraux : *Banque canadienne de l'Ouest*.

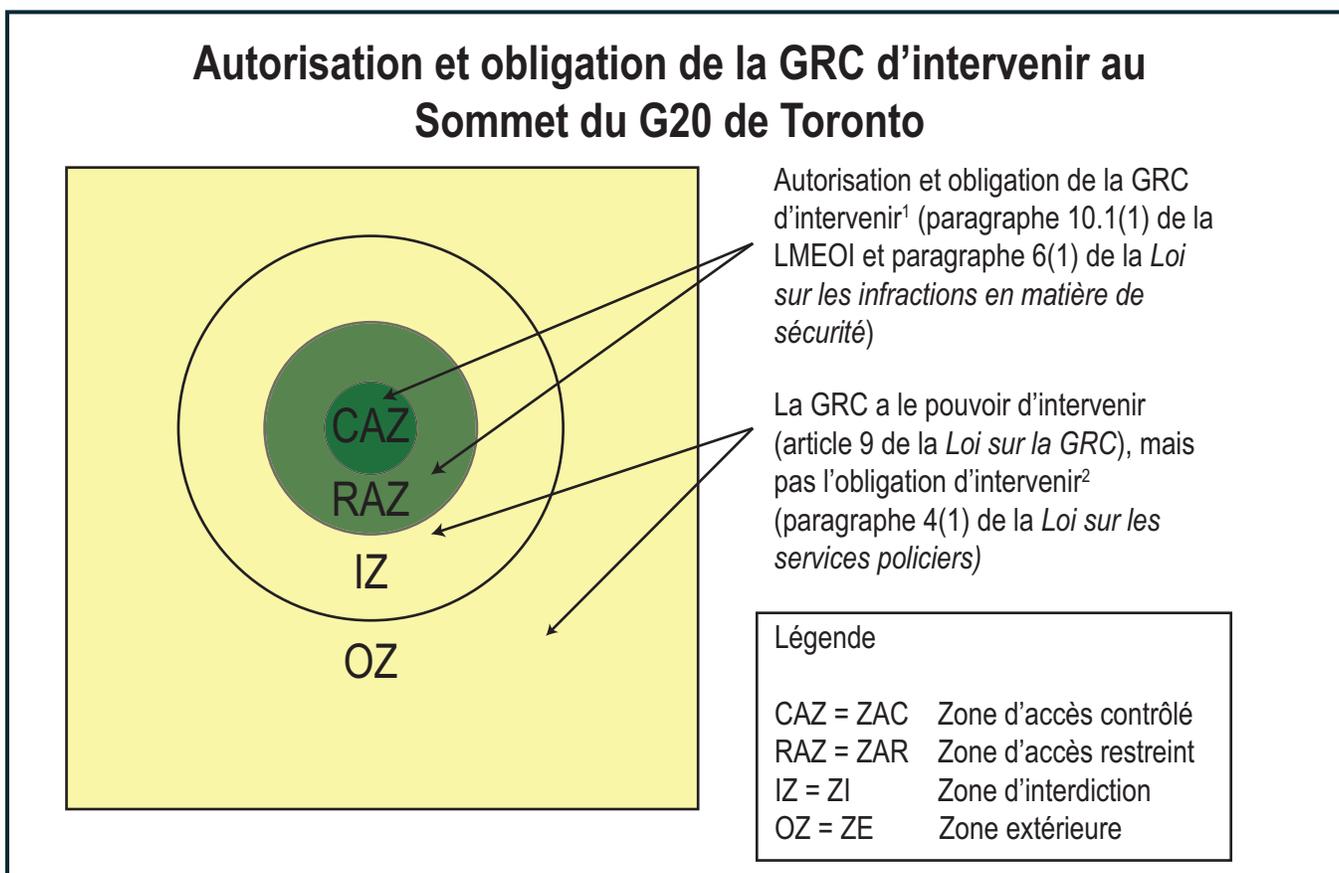
Toutefois, en cas de chevauchement, la tendance moderne consiste à trouver le juste équilibre entre les deux ordres de gouvernement, par l'analyse du caractère véritable des mesures prises et par l'application restreinte de la doctrine de la prépondérance fédérale. Par conséquent, avant d'appliquer la doctrine de l'exclusivité des compétences dans un nouveau domaine, les tribunaux doivent se demander s'il est possible de trancher la question constitutionnelle sur un autre fondement.

## B. Questions

La Commission demande un avis juridique par rapport aux questions suivantes :

1) Dans quelle mesure les membres de la GRC, y compris ceux assermentés comme agents spéciaux de l'Ontario, ont-ils l'autorisation ou l'obligation d'exercer les pouvoirs conférés à la police dans la zone d'accès contrôlé, la zone d'accès restreint, la zone d'interdiction et le secteur extérieur? Dans quelle mesure les membres de la GRC ont-ils l'autorisation et l'obligation de diriger les services de police locaux dans ces zones?

a) Autorisation ou obligation de la GRC d'intervenir dans les différentes zones



1. Le SPT a conservé ses responsabilités d'assurer les services policiers municipaux en tant que corps de police ayant compétence sur ce territoire.
2. La GRC a conservé son pouvoir et sa responsabilité première relativement au fait d'assurer la sécurité en vue du déroulement sans heurt du Sommet du G20 et de protéger les PPI. Par conséquent, si une certaine menace à la sécurité du Sommet ou des PPI s'était manifestée dans la ZI ou la ZE, la GRC aurait également été tenue d'intervenir dans ces zones pour s'attaquer à cette menace, même si cela avait eu lieu à l'extérieur de la ZAR et de la ZAC.

(i) Énoncés de documents clés

*Document sur le commandement et le contrôle – Responsabilité fédérale et GRC*

Le document sur le commandement et le contrôle (C<sup>2</sup>) des sommets de 2010 de l'ISU-GIS est le « document cadre » pour le commandement et le contrôle du Sommet du G20 daté du 25 mars 2010, mais finalement signé dans sa version modifiée par l'ensemble des organismes partenaires du Groupe intégré de la sécurité (GIS) le 3 juin 2010.

Le rôle de la GRC dans le cadre du Sommet du G20 est décrit de la façon suivante dans le document C<sup>2</sup> :

« ...the RCMP is responsible for overseeing security planning and operations as well as the coordination of operational security requirements with federal, provincial and municipal law enforcement agencies.

The RCMP, as the lead security agency, is mandated to provide protection to the visiting IPPs and security of the Sites. The CMP will also provide support assistance to its policing partners. These services will be provided under the direction of the UCC Incident Commander. If a critical incident or terrorist activity occurs during the G8 or G20 Summit that would constitute a threat to the security of Canada or to an IPP, the UCC will ensure that immediate actions are taken to safeguard life and property.

In accordance with the Security Offences Act, the RCMP will be responsible for the operational resolution of the incident subject to the policy direction of the Government of Canada. The RCMP will also ensure, through the appropriate Government agencies/departments/services, that the National Counter Terrorism Plan is implemented.

The RCMP will ensure the democratic right of individuals to demonstrate peacefully while maintaining proper security. »

« As the Commanding Officer of the leading agency, the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) Commission retains overall responsibility for the 2010 G8 and G20 Summits and is responsible to the Government of Canada for the security and operations of the Summits. »

*Document sur le concept stratégique des opérations – Pouvoir de la GRC*

Le document sur le concept stratégique des opérations du Sommet du G20 tenu les 26 et 27 juin 2010, préparé par la GRC en tant que guide de planification stratégique interne pour favoriser la planification plus détaillée des fonctions de sécurité clés, ne semble pas avoir fait l'objet d'une entente précise avec les organismes partenaires et n'a donc pas force exécutoire quant à la question de l'autorisation ou de l'obligation de la GRC et du SPT d'intervenir dans les différentes zones.

Cependant, à titre de dossier interne préalable au Sommet, il établit ce qui suit :

« The RCMP is Canada's national police service, and the sole agency with federal policing jurisdiction. The RCMP derives its authority from the RCMP Act, and takes direction from the Minister of Public Safety. The RCMP is mandated to provide security and to ensure the safety of Canadian dignitaries, Internationally Protected Persons (IPPs), designated sites, and Major Events.

The RCMP has been tasked as the lead agency responsible for the security of the G8 Summit. The knowledge and practices relevant to safeguarding visiting heads of state and foreign diplomats resides with the RCMP's Protective Policing Branch. 'O' Division has the responsibility of delivering the operational requirements for the G8 Security. »

Il prévoit également ce qui suit :

« The RCMP is the lead and supported agency for Security of the Summit. RCMP will work in close partnership with federal partners and police services of jurisdiction within the province.

The RCMP is responsible for the security and movement of Internationally Protected Personnel (IPP).

The RCMP will establish Controlled Access Zones (ZAC) in relation to venues and as required. The RCMP will establish Controlled Access Zones (ZAC) in relation to venues and as required. The RCMP will direct the establishment of additional security zones to be policed by supporting security partners as required. »

(ii) Où les membres de la GRC étaient autorisés à intervenir

Les officiers (de la GRC) ont qualité d'agent de la paix partout au Canada (article 9 de la *Loi sur la GRC*).

- Les officiers de la GRC sont autorisés à exercer tous les pouvoirs des agents de la paix découlant de la common law et des lois afin d'appliquer les lois fédérales partout au Canada<sup>18</sup>, y compris dans toutes les zones à Toronto pendant le Sommet du G20.
- Cependant, à moins d'avoir été nommés en tant qu'agents spéciaux en Ontario, les officiers de la GRC ne sont pas autorisés à appliquer les lois provinciales dans les zones, car ils ne sont pas employés en Ontario<sup>19</sup>.
- En fonction des détails liés à la nomination en tant qu'agent spécial, les officiers de la GRC ont pu être autorisés à appliquer les lois provinciales

dans une partie ou l'ensemble des zones en vertu de leur nomination en tant qu'agents spéciaux et des pouvoirs ainsi conférés aux termes du paragraphe 53(3) de la *Loi sur les services policiers*. Nous croyons cependant comprendre que les membres de la GRC n'ont été déployés qu'en tant qu'agents spéciaux pendant la période préalable au Sommet du 20 au 23 juin 2011 et avant la mise en place du périmètre de sécurité, le 25 juin.

(iii) Où les membres de la GRC étaient obligés d'intervenir

- La GRC n'est pas responsable de l'application de toutes les lois dans l'ensemble du pays, car les provinces ont le pouvoir de mettre sur pied des corps de police provinciaux et municipaux responsables de l'application des lois provinciales et des règlements municipaux (paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*)

Voir également l'argument *a contrario* tiré des alinéas a) et b) du paragraphe 17(1) du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada* :

17. (1) En plus des fonctions prévues par la Loi, les membres qui sont agents de la paix doivent :

b) faire respecter la loi et régner l'ordre dans le territoire du Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, ainsi que dans les parcs nationaux et autres régions désignées par le ministre;

c) faire respecter la loi et régner l'ordre dans les provinces et les municipalités avec lesquelles le ministre a conclu des arrangements en vertu de l'article 20 de la Loi et exercer les autres fonctions qui y sont prévues;

- La GRC avait la responsabilité première d'assurer la sécurité pour le déroulement sans heurt du Sommet, conformément au paragraphe 10.1(1) de la LMEOI.

<sup>18</sup> *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, alinéa 18a); *R c. Abrametz*, (2000) 7 MVR (4<sup>e</sup>) 133 (Cour provinciale de la Saskatchewan) paragraphe 10; *R c. Soucy*, (1975) 23 CCC (2<sup>e</sup>) 561 (C.A.N.-B.), paragraphe 19.

<sup>19</sup> *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, alinéa 18a); *R c. Abrametz*, (2000) 7 MVR (4<sup>e</sup>) 133 (Cour provinciale de la Saskatchewan) paragraphe 10; *R c. Soucy*, (1975) 23 CCC (2<sup>e</sup>) 561 (C.A.N.-B.), paragraphe 19.

« 10.1(1) La Gendarmerie royale du Canada a la responsabilité première d'assurer la sécurité pour le déroulement sans heurt de toute conférence intergouvernementale à laquelle plusieurs États participent et à laquelle assistent des personnes qui bénéficient de privilèges et d'immunités en vertu de la présente loi, et visée par un décret pris ou prorogé au titre de la présente loi. »

- La GRC était également tenue (responsabilité première) de protéger les PPI aux termes du paragraphe 6(1) de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*.

« 6.(1) Les membres de la Gendarmerie royale du Canada qui sont des agents de la paix ont la responsabilité première d'exercer les fonctions attribuées aux agents de la paix à l'égard des infractions visées à l'article 2 ou de la crainte de leur perpétration. »

- La GRC était également tenue de protéger les PPI aux termes de l'alinéa 17(1)f(i) du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada* :

« 17 (1) En plus des fonctions prévues par la Loi, les membres qui sont agents de la paix doivent :

f) protéger les personnes ci-après, à l'intérieur du Canada, que la menace à leur sécurité soit imminente ou non :

i) toute personne qui remplit les conditions prévues à la définition de "personne jouissant d'une protection internationale" à l'article 2 du *Code criminel*. »

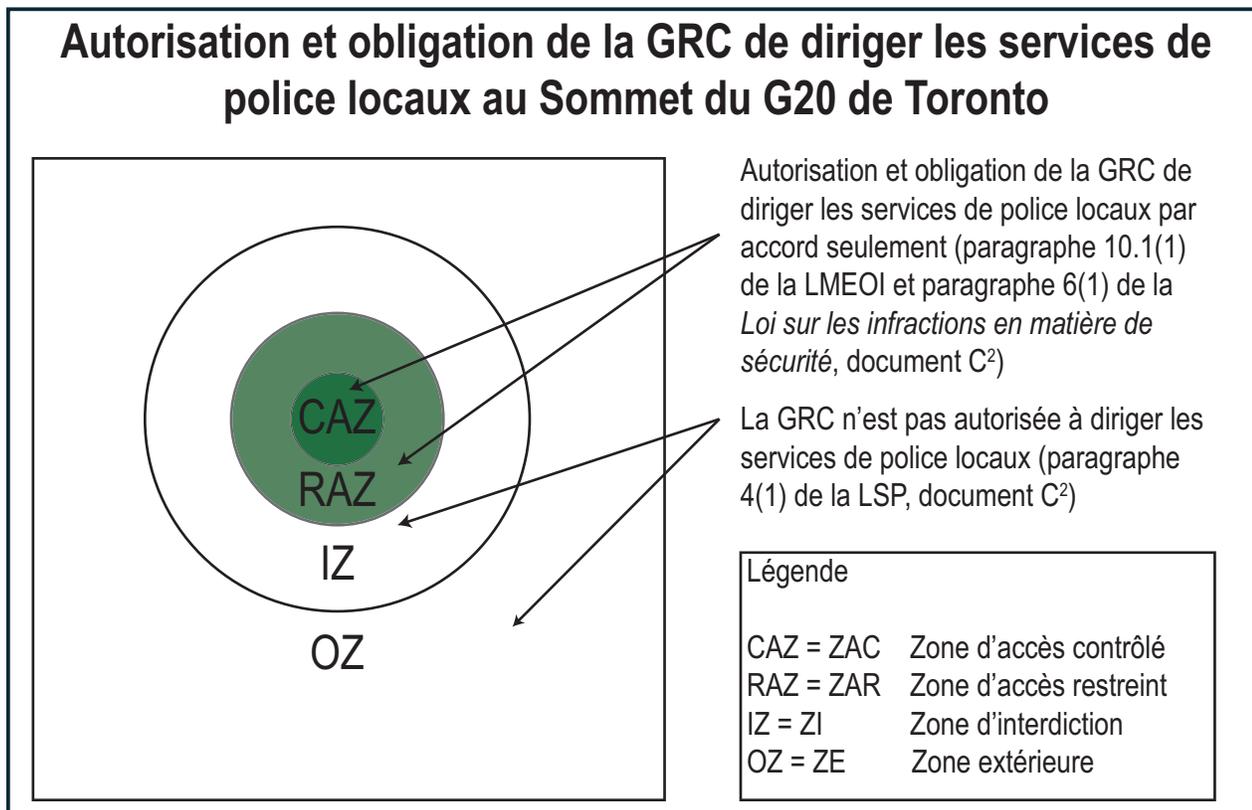
- La planification stratégique tenait compte du fait que le contrôle de la ZAR et de la ZAC était nécessaire pour assurer la sécurité en vue du déroulement sans heurt du Sommet et pour protéger les PPI.
- Après avoir déterminé les zones géographiques clés ayant trait à la

responsabilité première de la GRC aux termes de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* et de la LMEOI, la GRC était tenu de contrôler la ZAC et la ZAR et d'y intervenir<sup>20</sup>.

- Il importe de mentionner que l'obligation d'intervenir imposée par l'article 10.1 de la LMEOI, l'article 6 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* et l'alinéa 17(1)f(i) du *Règlement de la GRC* a trait non pas à une limite géographique arbitraire, mais plutôt au *sujet*. Si une menace à la sécurité du Sommet ou des PPI s'était manifestée dans la ZI ou la ZE, la GRC aurait également été tenue d'intervenir dans ces zones pour lutter contre la menace, même si cette dernière était à l'extérieur de la ZAR et de la ZAC.
- Théoriquement, la responsabilité première de la GRC aurait pu l'amener à intervenir loin du site du Sommet. Par exemple, si la GRC avait su que quelqu'un dans une autre province prévoyait un attentat au Sommet, elle aurait été tenue d'intervenir auprès de cette personne dans l'autre province.
- Ainsi, la portée de la responsabilité première de la GRC d'intervenir est souple sur le plan géographique – elle est fonction des évaluations des risques et du jugement stratégique de la GRC consistant à déterminer quelles mesures adéquates, y compris la mise en place de zones clôturées, sont raisonnablement nécessaires dans les circonstances.

<sup>20</sup> Document sur le commandement et le contrôle; transcription du témoignage du surintendant principal Alphonse MacNeil à la réunion du Comité permanent de la sécurité publique le 25 octobre 2010.

## b) Autorisation ou obligation de la GRC de diriger les services de police locaux



### i) Énoncés de documents clés

Voici une proposition générale : même si les corps de police fédéral et provinciaux du Canada ont des sources d'autorisation et d'obligation d'intervenir distinctes qui peuvent se chevaucher sur le plan géographique ou du sujet (p. ex., application du *Code criminel*), un corps de police n'a pas le pouvoir d'en diriger un autre. Par conséquent, la collaboration entre les services de police est une question de coopération et d'entente.

- Les corps de police en cause ont reconnu l'importance de la coopération; par conséquent, ils ont mis sur pied le GIS et approuvé le document C<sup>2</sup>, lequel établit les responsabilités.
- Les corps de police ont reconnu que la GRC était la principale responsable de la ZAR et de la ZAC<sup>21</sup>, surtout dans le cadre du document C<sup>2</sup>.
- À la lumière du document C<sup>2</sup>, il appert que la GRC se percevait comme étant non seulement autorisée à diriger d'autres corps de police affectés à la ZAR et à la ZAC aux fins de la sécurité du G20 ou de la protection des PPI, mais tenue de le faire. De fait, le SPT, à titre de corps policier local partenaire, a convenu du pouvoir de commandement établi dans les zones de la GRC (ZAC et ZAR) et les zones du SPT (ZI et ZE) et a donc accepté de suivre les directives de la GRC dans la ZAR et la ZAC (sous réserve des dispositions législatives, y compris le code de déontologie réglementaire).
- On ignore si les dispositions de la LMEOI ou de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* conférant la « responsabilité première » à la GRC confèrent le moindre pouvoir de diriger d'autres corps de police susceptibles d'avoir des responsabilités secondaires dans l'emplacement du Sommet ou imposent une telle obligation. On ne croit pas que c'était le cas en l'absence d'un libellé exprès et d'une compétence législative

<sup>21</sup> Transcription du témoignage du surintendant principal Alphonse MacNeil à la réunion du Comité permanent de la sécurité publique le 25 octobre 2010; rapport sur l'examen après l'intervention par le service de police de Toronto, p. 8.

constitutionnelle. Ainsi, il ne reste que l'obligation générale de coopérer imposée aux corps de police et le document C<sup>2</sup> conçu pour intégrer le travail de tous les principaux partenaires de la sécurité comme fondement du pouvoir et de l'exigence de la GRC de diriger la police locale.

- Lorsqu'il s'agit de déterminer si un signataire particulier peut donner force exécutoire au document C<sup>2</sup>, on constate que le pouvoir et l'obligation de la GRC de diriger la police locale dans la ZAC et la ZAR sont seulement fondés sur un accord de coopération.
- Fait important, la section 1.3 du document C<sup>2</sup> établit expressément que chaque corps de police (provincial, régional, municipal) conserve ses responsabilités en tant que corps de police ayant compétence.

(ii) Responsabilité première et rôle de leadership requis de la GRC

- La protection des PPI et la sécurité des sommets internationaux, en raison de leur nature internationale, sont de compétence fédérale selon la constitution (article 6 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, alinéa 17(1) f)(i) du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada* et article 10.1 de la LMEOI).
- Aux termes de la LMEOI et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, la GRC a la « responsabilité première » de protéger les PPI et d'assurer la sécurité en vue du déroulement sans heurt des sommets internationaux.
- L'ajout du mot « première » est important et oblige la GRC à assumer un rôle de leadership par rapport à ses secteurs de « responsabilité première », ce que la GRC a fait<sup>22</sup>.
- Ni l'article 10.1 de la LMEOI (introduit dans le cadre des modifications de la *Loi* de 2001) ni l'article 6 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* (introduit en 1984) n'ont fait l'objet

d'un examen judiciaire. Cela signifie qu'il n'y a aucune indication du côté judiciaire de l'interprétation de la « responsabilité première » et de sa signification dans le cadre d'opérations policières conjointes.

- Une étude des transcriptions des débats à la Chambre des communes ainsi que des procès-verbaux du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international d'octobre-novembre 2001 et de février 2002 révèle le point de vue législatif selon lequel la codification du rôle de la GRC qui consiste à assumer la responsabilité première clarifiait tout simplement la principale (mais pas l'exclusive) responsabilité de la GRC en matière de sécurité dans le cadre de rencontres internationales semblables, mais la consultation, la coopération et la collaboration avec la police locale pourraient avoir lieu comme par le passé.

[...] Le fait que la GRC soit la principale responsable de cette protection ne signifie pas qu'elle assurera seule la sécurité au cours des rencontres internationales.

Les modifications législatives tiennent également compte des accords pratiques entre la GRC et les forces policières locales, qu'elles soient provinciales, locales ou régionales, en ce qui concerne le partage des responsabilités relatives aux mesures de sécurité.

Comme dans le passé, la GRC continuera de partager les responsabilités avec les forces policières locales, de consulter tous les services de police et de coopérer avec eux afin de déterminer qui sera responsable d'activités précises<sup>23</sup>.

Comme toujours, la GRC continuera de travailler en étroite collaboration avec les forces policières provinciales et municipales pour assurer la sécurité des événements internationaux<sup>24</sup>.

22 Document sur le commandement et le contrôle; transcription des témoignages de l'honorable Vic Toews et du surintendant principal Alphonse MacNeil à la réunion du Comité permanent de la sécurité publique le 25 octobre 2010; rapport sur l'examen après l'intervention par le service de police de Toronto, p. 33 et 41.

23 37<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Hansard révisé n° 116, M. Lynn Myers [Waterloo-Wellington, lib.].

24 Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, témoignages, le mardi 30 octobre 2011, M<sup>me</sup> Colleen Swords (jurisconsulte adjointe et directrice générale, Direction générale des affaires juridiques, ministère

Pour revenir au point que vous avez soulevé, la responsabilité première ne veut pas dire que la GRC s'occupe seule du problème. Nous sommes conscients du fait qu'il faut établir un partenariat, la police locale ayant elle aussi des responsabilités.

À l'intérieur même du cercle se trouverait la protection des personnes jouissant d'une protection internationale, un rôle qui revient à la GRC. Cette rencontre s'accompagne toutefois d'une autre série d'événements qui peuvent donner lieu, par exemple, à des accusations de méfait public, de voies de fait—des actes qui sont commis dans les rues avoisinantes. C'est la police locale qui interviendrait dans ces cas-là, puisque c'est à elle qu'incomberait tout d'abord cette responsabilité.

J'ai dit que cela n'aurait aucun impact sur la façon dont ce rôle est actuellement assumé en collaboration avec nos partenaires.

Toutefois, dans d'autres régions, nous travaillons en partenariat avec d'autres groupes parce que les différents corps policiers ont différents rôles à assumer. Ils sont responsables de tout ce qui se passe à l'extérieur du périmètre entourant un événement<sup>25</sup>.

La GRC est chargée d'assurer la sécurité en collaboration étroite avec les autorités policières locales et provinciales à tous les niveaux<sup>26</sup>.

La GRC a toujours eu le dernier mot en ce qui concerne la protection des personnes jouissant de la protection internationale. Dans ces sites, on définit des zones. Les personnes jouissant de la protection internationale sont dans la zone interne; c'est pour remplir cette responsabilité

première que la GRC est chef de file. Les autres zones du site sont gérées par un dialogue avec les autres services de police<sup>27</sup>.

- En somme, le Parlement semble avoir utilisé le mot « première<sup>28</sup> » pour attribuer la principale responsabilité à la GRC, mais le terme « responsabilité première » suppose qu'il y a d'autres entités qui assument une « responsabilité secondaire » au chapitre de la sécurité en vue du déroulement sans heurt du Sommet et de la protection des PPI. Ces entités, qui assument un degré de responsabilité inférieur, sont d'autres services de police, dont celui ayant compétence dans la localité.
- Il est possible qu'un sommet international ait lieu sur un territoire de compétence fédérale, à un aéroport où les PPI et les délégués restent dans les hôtels de l'aéroport et se réunissent dans un centre des congrès de l'aéroport, dans quel cas la GRC a l'entière responsabilité d'assumer la sécurité. Il en va de même dans une province ayant conclu un contrat avec la GRC pour qu'elle assure les services de police provinciaux et municipaux; la GRC assumerait alors entièrement les services de police sur le site d'un événement. Toutefois, cela n'était pas le cas au Sommet du G20, et une telle situation exigera toujours la coopération avec le service de police local et d'autres.

### (iii) Les services de police ont l'obligation de coopérer

Le principe selon lequel les services de police ont une obligation professionnelle de coopérer est établi dans certains textes habilitants.

- La police a l'obligation de prendre des mesures adéquates et raisonnables pour prévenir les préjudices à l'endroit de PPI en visite internationale, selon *Knowlton c. R.*, [1974] R.C.S. 443, p. 447-448.

des Affaires étrangères et du Commerce international).

25 Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, témoignages, le mardi 30 octobre 2011, M. Paul Kennedy (sous-solliciteur général adjoint principal, Secteur de la police et de la sécurité).

26 Délibérations du comité sénatorial permanent des affaires étrangères, fascicule 22 – témoignages, Ottawa, le mercredi 20 février 2002, l'honorable Bill Graham (ministre des Affaires étrangères).

27 Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, fascicule 22 – témoignages, Ottawa, le mercredi 20 février 2002, M. Paul Kennedy (sous-solliciteur général adjoint principal, Secteur de la police et de la sécurité).

28 Premier : Au rang supérieur ou d'importance supérieure; principal, *Oxford English Dictionary* (3<sup>e</sup> édition) juin 2007; consulté en ligne le 13 septembre 2011. <<http://oed.com/view/Entry/151280>>. Rapport sur l'examen de la *Loi sur la protection des ouvrages publics*, page 30.

Suivant les principes qui, pour le maintien de la paix et la prévention du crime, sont sous-jacents aux dispositions de l'article 30, entre autres, du Code criminel, les autorités policières n'avaient pas seulement le droit, mais étaient tenues, en tant qu'agents de la paix, d'empêcher que pareille attaque criminelle sur la personne du Premier ministre Kosygin ne se répète au cours de sa visite officielle au Canada. À cet égard, ils [les services de police] avaient l'obligation précise de prendre des mesures convenables et raisonnables. La restriction au droit de libre accès du public aux voies publiques, au point stratégique susmentionné, constituait une mesure – non inusitée – que les autorités policières ont considérée et adoptée comme nécessaire pour atteindre ce but. À mon avis, pareille conduite de la police entraine clairement dans le cadre général des devoirs qui leur étaient imposés.

- La coopération entre les différents corps de police dans le secteur est sans doute une mesure adéquate et raisonnable.
- Par ailleurs, les corps de police municipaux de l'Ontario, comme le SPT, sont tenus d'être « convenables et efficaces », notamment en maintenant l'ordre public (article 4 de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario).
- Les corps de police, pour être efficaces, doivent coopérer plutôt que de se nuire ou de travailler à contresens.
- Le concept d'obligation de coopérer n'est pas défini de façon expresse en droit législatif ni en common law, donc toute évaluation de la nature et de la portée d'une telle obligation chez un service de police local dans le cas où le service de police fédéral assume la responsabilité première dépend de ce qui était raisonnable dans les circonstances. Dans le cas où la GRC demanderait au SPT de coopérer pour concevoir et mettre en œuvre un plan de sécurité dans le cadre du Sommet du G20, les facteurs suivants devraient être pris en considération :

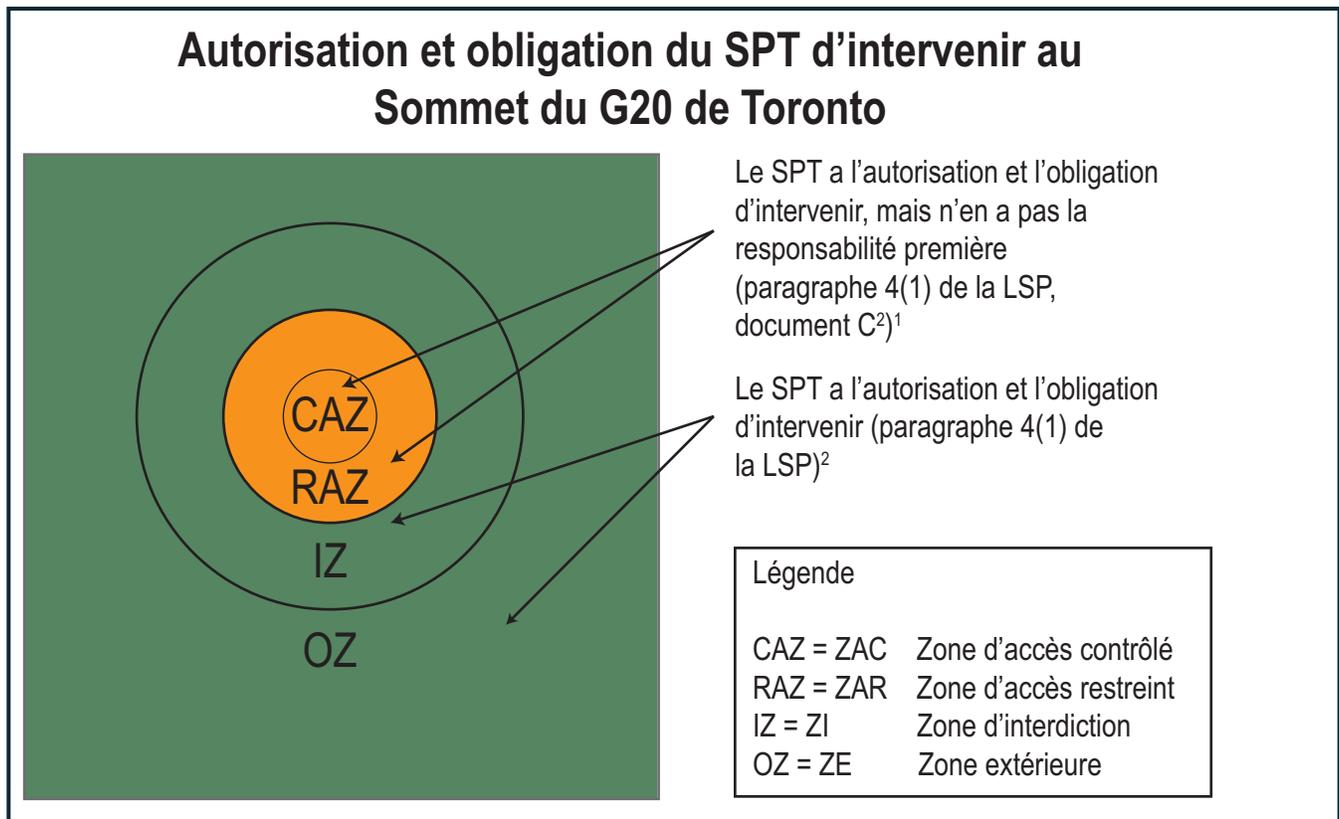
les besoins globaux en matière de services de police pour le Sommet, la capacité relative en matière de ressources de la GRC et du SPT, les lacunes détectées sur le plan du pouvoir ou de la responsabilité de la GRC de répondre aux besoins généraux du plan de sécurité et les demandes conflictuelles concernant les services de base du SPT. L'obligation de coopérer du SPT ne signifie pas, selon nous, qu'il doive négliger ses autres responsabilités de base en sa qualité de service de police local au profit du Sommet et pourrait dépendre de l'injection de fonds supplémentaires par le gouvernement fédéral ou provincial pour le dédommager d'avoir mobilisé des services de police supplémentaires aux fins du Sommet.

- Nous insistons sur le fait que, à notre avis, une telle obligation de coopérer ne correspond pas à une « obligation de suivre » les directives d'un service de police distinct – nous croyons que, en l'absence de dispositions législatives valides et expresse, une obligation de diriger ou de suivre les directives existant entre des services de police distincts au Canada doit reposer sur un accord ou un engagement volontaire. Nous remarquons au passage qu'il y a eu un débat au Parlement, en 1984, à l'origine de l'édiction de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* et de la création du SCRS, dans le cadre duquel on a présenté une motion visant à amender le projet de loi C-9 pour y inclure une obligation de consulter positive. La motion, qui a été rejetée, aurait expressément obligé la GRC à consulter les services de police provinciaux et municipaux avant d'exercer sa responsabilité première qui consiste à enquêter dans des cas d'infraction en matière de sécurité nationale<sup>29</sup>.
- Rien dans la loi n'empêche les services de police de conclure des ententes, notamment un protocole d'entente, ou d'utiliser le document C<sup>2</sup> dans cette situation pour mieux définir et coordonner les mandats, les rôles et les responsabilités de tous les services de police participants.

<sup>29</sup> Compte rendu officiel du débat parlementaire lié à la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* – 32<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, extraits des déclarations à la Chambre des communes, février et juin 1984.

2) Dans quelle mesure les services de police locaux ont-ils l'autorisation ou l'obligation d'exercer les pouvoirs conférés à la police dans la zone d'accès contrôlé, la zone d'accès restreint, la zone d'interdiction et le secteur extérieur? Dans quelle mesure les services de police locaux ont-ils l'autorisation ou l'obligation de diriger les membres de la GRC (y compris ceux assermentés comme agents de la paix de l'Ontario) dans ces zones?

a) Services de police locaux ayant l'autorisation ou l'obligation d'intervenir dans ces zones



1. Le SPT est un partenaire provincial du centre de commandement de la région de Toronto dirigé par la GRC, qui s'occupe des responsabilités de niveau fédéral. Le SPT a dirigé le centre principal de commandement des interventions, qui s'occupe des responsabilités de niveau municipal. Le SPT a conservé la responsabilité des services de police non liés au G20 dans la ZAR et la ZAC parce qu'il est demeuré responsable des services de police locaux.
2. Assujetti à la responsabilité première de la GRC d'assurer la sécurité en vue du déroulement sans heurt du Sommet du G20 et de protéger les PPI.

(i) Énoncés de documents clés

*Document sur le commandement et le contrôle – Responsabilité provinciale et SPT*

Dans le document C<sup>2</sup>, le rôle du SPT dans le cadre du Sommet du G20 est décrit de la façon suivante :

« The Toronto Police Service (TPS) is the police force of jurisdiction in Toronto. TPS has the responsibility to fulfill its mandated obligations under the 'Police Services Act' of Ontario. Through the ISU, TPS will support the RCMP in its federally legislated mandate. During the G20, TPS will assist in protecting the Internationally Protected Persons (IPP's) and VIP's, as well as ensuring the integrity of the Interdiction Zones (IZ) or outside erimeters of all identified G20 Toronto sites and hotels. TPS will ensure the democratic right of individuals to demonstrate peacefully while maintaining proper security. Additional TPS responsibilities include: crime management, traffic management, public order maintenance, business continuity, prisoner processing and community relations. »

« The MICC is the central point of command, control, communication and information for the Toronto Police Service (TPS). The MICC Incident Commander, will have a full perspective of all resources under the Command of the TPS, and tactical control of those resources, in its function of ensuring the integrity of the Interdiction Zones beyond the Restricted Access Zones under the protection of the RCMP. Additionally the MICC will be responsible for the continuity of policing services throughout the City of Toronto and liaising with the City's Emergency Operations Centre (EOC). »

*Document sur le concept stratégique des opérations – Responsabilité du SPT*

En tant que dossier interne de la GRC, le document sur le concept stratégique des opérations reconnaît que :

« TPS is the police service of jurisdiction within the City of Toronto. Through an Integrated Security Unit, TPS will support the RCMP in its federally legislated mandate. TPS has the responsibility to fulfill its mandated obligations under the *Police Services Act of Ontario*, which include:

- Law enforcement
  - Public Order Maintenance
  - Assistance to Victims of Crime
  - Emergency Response, and
  - Crime Prevention. »

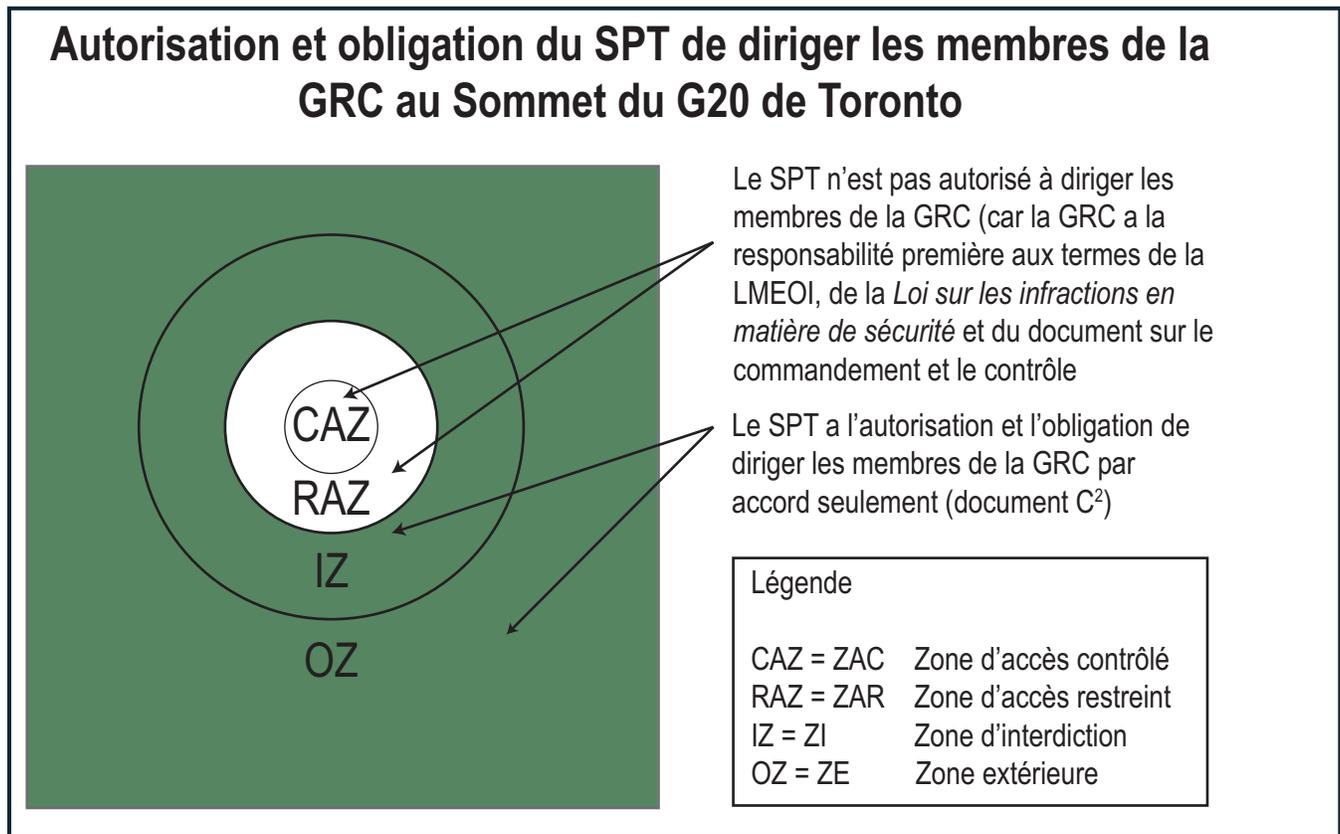
(ii) Le SPT était obligé d'intervenir dans toutes les zones pour assurer des services de police non liés au G20 et, aux termes d'une entente, avait l'obligation d'intervenir dans la ZE et la ZI concernant tous les services de police liés au G20.

- Le SPT a l'autorisation et l'obligation d'intervenir dans la ville, car il est responsable des services de police à Toronto (article 4 de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario).

- Toutes les zones (ZAR, ZAC, ZI, ZE) sont comprises dans la Ville de Toronto. Le SPT demeurait l'unique responsable des services de police n'ayant pas trait au G20 dans toutes les zones.
- Aux termes du document C<sup>2</sup>, le SPT était aussi obligé d'intervenir dans la ZI et la ZE pour des questions liées au G20. « TPS site commanders will be in tactical control of foot, bicycle, and mobile assets in the IZ, the Path (which runs under both the IZ and OZ) and the OZ, being supported by PublicOrder Sections, and under the operational direction of the MICC<sup>30</sup>. »
- Le SPT demeurait responsable d'assurer les services de police n'ayant pas trait au G20 dans la ZAR et la ZAC, mais, aux termes du document C<sup>2</sup>, il était tenu de suivre les directives de la GRC dans ces zones lorsque les services de police avaient trait au G20.

<sup>30</sup> Document sur le commandement et le contrôle; transcription du témoignage de Ward Elcock à la réunion du Comité permanent de la sécurité publique et nationale le 25 octobre 2010; transcription du témoignage du chef William Blair à la réunion du Comité permanent de la sécurité publique et nationale le 3 novembre 2010; rapport sur l'examen après l'intervention du service de police de Toronto, page 8.

b) Dans quelle mesure la police locale a-t-elle l'autorisation ou l'obligation de diriger les membres de la GRC dans ces zones?



(i) Énonces de documents clés

- Selon le paragraphe 4(1) de la *Loi sur les services policiers*, le SPT a la responsabilité de tous les services de police à Toronto. Le contrôle de la ZI et de la ZE n'était pas nécessaire pour assurer la sécurité du Sommet; la LMEOI n'impose donc pas à la GRC une exigence générale d'intervenir dans la ZI et la ZE. Le SPT est demeuré responsable des services de police dans ces deux zones.
- Le document C<sup>2</sup> confirme que le SPT contrôlerait la ZI et la ZE, car elles avaient été désignées comme des sites du SPT, et le centre principal de commandement des interventions dirigé par le SPT a obtenu le commandement du territoire et le contrôle tactique des ressources dans le cadre de ses fonctions qui consistaient à assurer l'intégrité de la ZI et de la ZE<sup>31</sup>. Aux termes de cet accord, tous les services de police dans la ZI et la ZE étaient tenus de suivre les directives du SPT (sous réserve des dispositions de la loi, dont les codes de déontologie réglementaires).

Nous notons que, selon le document C<sup>2</sup>, il est question que l'aide que fournirait la GRC à ses partenaires policiers serait offerte sous la direction du commandant des interventions du CCU, mais, une fois dans la ZI et la ZE, le commandement et le contrôle semblent revenir au centre principal de commandement des interventions et au SPT.

- L'obligation d'intervenir de la GRC, aux termes de la LMEOI et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, est relative à l'objet de l'intervention. Par conséquent, il pourrait y avoir une situation

<sup>31</sup> Document sur le commandement et le contrôle; transcription du témoignage de Ward Elcock au Comité permanent de la sécurité publique et nationale le 25 octobre 2010; transcription du témoignage du chef William Blair au Comité permanent de la sécurité publique et nationale le 3 novembre 2010; rapport sur l'examen après l'intervention du service de police de Toronto, p. 8.

où la GRC aurait été tenue d'intervenir dans la ZI, la ZE ou au-delà de ces zones, afin de protéger les PPI ou d'assurer la sécurité en vue du déroulement sans heurt du Sommet (p. ex., menaces à l'égard d'un aéronef ou cyberattaque). Dans une telle situation, la GRC aurait eu la responsabilité première d'intervenir à l'endroit où la menace est survenue et les responsabilités attribuées auraient changé.

(ii) Selon l'accord, le SPT avait l'obligation de diriger les membres de la GRC, qui étaient tenus de suivre les instructions dans la ZE et la ZI

- Selon l'obligation de prendre des mesures raisonnables pour assumer leurs fonctions, mentionnée précédemment et tirée de *R c. Knowlton*, les corps de police qui interviennent dans un même théâtre d'opérations doivent coopérer. Le document C<sup>2</sup> confirmait cette obligation, les buts exprès de cet accord consistant à coordonner les efforts des services de police et des ressources dont la structure organisationnelle est commune, à normaliser la terminologie, à rendre l'intervention mesurable, à intégrer des communications en temps opportun et à créer un plan d'action, et le commandement et le contrôle provenant des échelons stratégique, opérationnel et tactique. L'utilisation d'accords semblables est un bon moyen d'intégrer les capacités des forces de police et de synchroniser les opérations de sécurité.

**3) Dans la zone d'accès contrôlé, la zone d'accès restreint, la zone d'interdiction et le secteur extérieur, et pour les membres de la GRC (y compris ceux assermentés comme agents de la paix de l'Ontario) et les agents de la police municipale, la politique (relative aux normes de conduite acceptables) d'un service de police donné prime-t-elle sur les autres? Les agents de police restent-ils assujettis aux politiques de leur service respectif?**

**(a) Les membres demeurent assujettis aux codes de déontologie et aux politiques de leur propre service**

Le code de déontologie réglementaire de chaque corps de police continue d'avoir force exécutoire pour ses membres respectifs (y compris les membres de la GRC assermentés comme agents spéciaux de l'Ontario) (GRC : *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada* de 1988, DORS/88-361, articles 37-58.7; police provinciale/municipale : *Règlement de l'Ontario* 268/10, à l'annexe).

- Cela s'explique par le fait qu'il n'y a aucune autorisation pour un élément comme l'accord dans le document C<sup>2</sup> ni aucune obligation de coopérer ayant préséance sur les dispositions législatives ayant force de loi<sup>32</sup>.
- La GRC et le SPT ont signé un PE daté du 14 juin 2010 pour documenter les dispositions prises concernant le déploiement d'agents de police de la GRC en tant qu'agents spéciaux de l'Ontario au sein du SPT. Ils ont été mis à la disposition du SPT pour le soutenir dans l'exécution des tâches centrales concernant la circulation et intervenir en cas d'incidents nuisant à l'ordre public avant le Sommet du G20. Ce PE ne couvrait que la période du 20 au 23 juin 2010. Fait à noter : à la section 5.1 portant sur les conditions du déploiement, il est établi ce qui suit :

<sup>32</sup> Martineau c. l'Institution de Matsqui, [1978] 1 SCR 118, par. 21 et 22 :

[...] ces décrets sont des "lois". Je ne pense pas que l'on puisse dire la même chose des directives. Il est significatif qu'il n'est prévu aucune sanction pour elles et, bien qu'elles soient autorisées par la Loi, elles sont nettement de nature administrative et non législative. [...].

[TRADUCTION] « Le personnel déployé sera assujéti à la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario et à la politique et aux lignes directrices opérationnelles du SPT, si ces dernières n'entrent pas en conflit avec la loi et les procédures régissant le personnel déployé [...] Les plaintes du public et les questions disciplinaires concernant le personnel déployé seront traitées de façon habituelle en vertu de la loi applicable<sup>33</sup>. »

- Les membres de la GRC n'ont pas été utilisés en tant qu'agents spéciaux les 26 et 27 juin, soit pendant le Sommet. Si le PE utilisé pour la période du 20 au 23 juin avait la capacité d'assujéti les agents de la GRC aux politiques et aux lignes directrices opérationnelles du SPT dans le cadre de cette nomination temporaire, l'assujétissement des membres de la GRC aux politiques et aux lignes directrices opérationnelles du SPT n'a pas été convenu par rapport au Sommet du G20 lui-même.
- De façon pratique, il peut être complexe de distinguer clairement le code de déontologie et les conditions d'emploi régissant les membres de la GRC et les politiques et procédures opérationnelles applicables devant être mises en œuvre sur le terrain. On ne peut raisonnablement s'attendre à ce que les agents de police de la GRC déployés dans les unités de l'ordre public suivent les mêmes instructions que les agents de police du SPT et mènent les mêmes opérations policières côte à côte sur le terrain pour soutenir les responsabilités du SPT tout en déterminant les procédures divergentes et en se conduisant différemment. Il s'agit d'une question qui mérite davantage de consultations et de précisions pour s'assurer que ces attentes sont réalistes.
- Les documents internes de la police, notamment les documents de politique ou les manuels opérationnels, doivent être distingués des instruments juridiques, comme les lois et

les règlements<sup>34</sup>. Ces documents internes ont peu d'importance sur le plan juridique. Les tribunaux ont accordé peu d'importance à ces documents pour déterminer si un agent avait agi adéquatement<sup>35</sup>. Par ailleurs, ces documents ne peuvent influencer sur le pouvoir juridique conféré à un agent de la paix ni interpréter ou décrire ce dernier<sup>36</sup>.

- Nous n'avons pas trouvé de fondement juridique, ni dans le document C<sup>2</sup> ni dans d'autres documents, permettant de conclure que les politiques et les lignes directrices opérationnelles d'un corps de police donné auraient préséance sur les politiques ou les procédures d'un autre corps de police dans les différentes zones. Par conséquent, selon nous, chaque corps de police était assujéti à ses propres politiques et lignes directrices opérationnelles, peu importe dans quelle zone il fournissait des services de police. Cela signifie que même les agents de la GRC au sein des unités de l'ordre public dans la ZI ou la ZE, sous le commandement et le contrôle du SPT, étaient assujétis aux politiques et aux lignes directrices opérationnelles de la GRC en l'absence d'une entente à ce sujet attestant le contraire.

<sup>33</sup> Protocole d'entente pour le déploiement d'agents de police dans la ville de Toronto aux fins du Sommet du G20.

<sup>34</sup> *Uni-Jet Industrial Pipe c. Canada (Procureur général)* 2001 CA Man. 40, paragraphe 37.

<sup>35</sup> *R. c. Yazlovasky*, [1995] 5 WWR 334 (Alta. Q.B.), paragraphe 77.

<sup>36</sup> *Uni-Jet Industrial Pipe c. Canada (Procureur général)*, paragraphe 38.

4) Quelles répercussions, le cas échéant, la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales* (LMEOI) ou d'autres lois fédérales pertinentes ont-elles sur un secteur désigné comme ouvrage public aux termes de la *Loi sur la protection des ouvrages publics* (LPOP)?

a) Le secteur du G20 avait été déterminé comme ouvrage public selon la loi

Au moment du Sommet du G20, le secteur du G20 avait été convenablement désigné comme un ouvrage public. Le Règlement 233/10, pris en application de la *Loi sur la protection des ouvrages publics* (LPOP), désignant le secteur comme un ouvrage public, était en vigueur au moment du Sommet du G20. Aux termes du paragraphe 23(2) de la *Loi sur la législation*<sup>37</sup> de l'Ontario, la date d'entrée en vigueur d'un règlement est déterminée de la façon suivante :

(2) Sauf disposition contraire, la loi qui entre en vigueur sur sanction royale est sans effet à l'encontre d'une personne avant le premier en date des moments suivants :

1. Le moment où la personne en a une connaissance de fait.
2. Le dernier instant du jour où il est publié sur le site Web Lois-en-ligne.
3. Le dernier instant du jour où il est publié dans la version imprimée de la *Gazette de l'Ontario*.

Même si le Règlement n'a été publié dans la *Gazette* que le 3 juillet 2010<sup>38</sup>, il était en vigueur pendant le Sommet du G20, les 26 et 27 juin, car il avait été préalablement affiché sur le site Web Lois-en-ligne le 16 juin 2010<sup>39</sup>. Cela signifie que les agents de la paix jouissaient des pouvoirs supplémentaires conférés par la LPOP par rapport au secteur abordé dans le Règlement 233/10.

b) La LPOP n'influe pas sur la LMEOI ou d'autres lois fédérales pertinentes

Même si le secteur du G20 avait validement été déterminé comme un ouvrage public au moment du Sommet du G20, cela n'a pas eu d'incidence sur l'application de la LMEOI ou d'autres lois fédérales conférant des pouvoirs et des responsabilités à la GRC par rapport à ses services de police pendant le Sommet du G20.

La LPOP a été promulguée en 1939. Il s'agissait d'une mesure de guerre prise en réaction aux craintes de sabotage des centrales hydroélectriques et d'autres installations du gouvernement de l'Ontario<sup>40</sup>. De nos jours, on a rarement recours à la LPOP. L'application principale de la LPOP a trait à la sécurité des tribunaux au moyen de fouilles<sup>41</sup>. La constitutionnalité de cet usage de la LPOP a été confirmée dans le cadre de la contestation, fondée sur l'article 8 de la *Charte*, d'une fouille sans mandat de personnes pénétrant dans un tribunal de l'Ontario<sup>42</sup>.

La promulgation du Règlement de l'Ontario 233/10, qui désignait le secteur du G20 comme un ouvrage public, a initialement soulevé des préoccupations de la part du bureau de l'avocat de la Ville de Toronto selon lesquelles la police pourrait ne pas avoir le pouvoir juridique de prendre les mesures requises pour assurer l'intégrité de la zone d'interdiction<sup>43</sup>. Le gouvernement du Canada et la GRC étaient d'avis qu'ils avaient suffisamment de pouvoirs en vertu de la common law et du *Code criminel*<sup>44</sup>. Néanmoins, le chef du SPT a demandé au lieutenant-gouverneur en conseil d'adopter un règlement en application de la LPOP pour désigner le secteur du G20 comme un ouvrage public<sup>45</sup>. Cette requête a été accordée sous la forme du Règlement de l'Ontario 233/10.

40 Rapport sur l'examen de la *Loi sur la protection des ouvrages publics*, p. 3.

41 Rapport sur l'examen de la *Loi sur la protection des ouvrages publics*, p. 4.

42 *R. c. Campanella*, (2005) 75 OR (3<sup>e</sup>) 342 (C.A. Ont.); rapport sur l'examen de la *Loi sur la protection des ouvrages publics*, p. 4.

43 Courriel de la SPT à la GRC daté du 19 août 2011.

44 Lettre du sous-ministre de la Sécurité publique au sous-ministre de la Sécurité communautaire datée du 11 juin 2010; rapport sur l'examen de la *Loi sur la protection des ouvrages publics*, p. 10.

45 Rapport sur l'examen de la *Loi sur la protection des ouvrages publics*, p. 11; courriel de la SPT à la GRC daté du 19 août 2011.

37 *Loi de 2006 sur la législation*, LO 2006, chap. 21, annexe F.

38 Demande d'avis juridique, p. 2.

39 *Ibid.*

L'article 3 de la LPOP, disposition la plus importante, est ainsi libellé :

« Le gardien ou l'agent de la paix peut :

a) exiger que quiconque pénètre ou tente de pénétrer dans un ouvrage public ou ses abords donne ses nom et adresse, établit son identité et indique la raison pour laquelle il veut pénétrer dans cet ouvrage public, le tout par écrit ou non;

b) fouiller, sans mandat, la personne qui pénètre ou tente de pénétrer dans un ouvrage public, ou le véhicule dont cette personne a, a eu récemment ou est soupçonnée d'avoir eu la garde ou le contrôle, ou à bord duquel elle est un passager;

c) interdire à toute personne de pénétrer dans un ouvrage public, et user de la force nécessaire à cet effet. » [C'est nous qui soulignons]

Le principal effet de la LPOP est de conférer aux agents de la paix des pouvoirs supplémentaires pour empêcher ou refuser qu'une personne pénètre dans un ouvrage public ou fouiller cette dernière.

Le terme « gardien » est défini dans la *Loi*, mais pas « agent de la paix ». Aux termes de l'article 9 de la *Loi sur la GRC*, les agents de la GRC ont qualité d'agent de la paix partout au Canada. La LPOP ne prévoit pas de limite expresse à ces pouvoirs supplémentaires à l'intention des agents de la paix provinciaux, mais il pourrait très bien s'agir de la limite constitutionnelle. S'il est vrai que cette loi provinciale peut viser les agents de la paix fédéraux – et dans la mesure où elle le fait –, la LPOP ne fait rien de plus que conférer des pouvoirs supplémentaires à la GRC lui permettant d'arrêter et de fouiller une personne et de lui refuser l'entrée dans un ouvrage public.

La LMEOI accorde à la GRC la responsabilité première de la sécurité en vue du déroulement sans heurt du Sommet. Il n'y a pas de conflit ni d'interaction entre la LPOP et les lois fédérales pertinentes; par conséquent, il n'est pas nécessaire d'avoir recours à la doctrine de la prépondérance

(ou à celle de l'exclusivité des compétences) pour régler toute incohérence. Rien dans la LPOP n'affaiblit ou n'empêche l'application de lois fédérales par la GRC, et encore moins quelque chose qui cause un véritable conflit.

## CONCLUSION

### Question 1

Pendant le Sommet du G20, les membres de la GRC avaient l'autorité d'exercer les pouvoirs de la police par rapport aux responsabilités de niveau fédéral et aux infractions fédérales dans la ZAC, la ZAR, la ZI et la ZE. Cependant, les membres de la GRC n'étaient tenus d'exercer les pouvoirs de la police que dans la ZAC et la ZAR (comme il est indiqué dans le document C<sup>2</sup>) et, dans le cas de menaces à la sécurité des sommets du G20 ou des PPI survenant à l'extérieur de ces deux zones, que dans la mesure jugée raisonnable dans la ZI ou la ZE. Sur le plan opérationnel, comme la GRC avait la responsabilité première d'assurer la sécurité en vue du déroulement sans heurt du Sommet du G20 et de protéger les PPI, elle était chargée du commandement du G20 en ce qui a trait aux services policiers dans la ZAC et la ZAR. Comme il est indiqué dans le document C<sup>2</sup>, les agents du SPT dans ces zones offrant des services de police pendant le G20 devaient suivre les directives du centre de commandement de la région de Toronto, dirigé par la GRC.

Les membres de la GRC dans les unités de l'ordre public déployés pour soutenir le SPT dans la prestation des services de police (principalement dans la ZI), même s'ils étaient sous le commandement et le contrôle du SPT, demeuraient des agents de la GRC et n'avaient l'obligation d'intervenir que pour appliquer les lois fédérales, même s'ils avaient été assermentés comme agents spéciaux de l'Ontario.

### Question 2

Pendant le Sommet du G20, le SPT a conservé l'autorité et la responsabilité entières d'exercer les pouvoirs de la police pour les services de police locaux. Cependant, en ce qui a trait aux services de police dans la ZAC et la ZAR, le centre de

commandement de la région de Toronto, dirigé par la GRC, a dirigé le SPT en ce qui a trait à la sécurité du G20 et à la protection des PPI, enjeux dont la GRC était principalement responsable en vertu de la loi fédérale. Cette structure de commandement a été établie dans le document C<sup>2</sup>. À l'extérieur de ces deux zones, le centre principal de commandement des interventions, dirigé par le SPT, et le SPT étaient responsables, à moins que la GRC n'ait déterminé des menaces à la sécurité du G20 ou aux PPI ayant trait à son mandat fédéral.

La GRC a déployé des unités de l'ordre public dans la ZI pour aider le SPT à assumer ses responsabilités dans cette zone en conformité avec le document C<sup>2</sup>. Ces unités de l'ordre public étaient assujetties au commandement et au contrôle du SPT.

### **Question 3**

La GRC et le SPT sont demeurés assujettis à leur code de déontologie et leurs politiques et lignes directrices opérationnelles respectifs. Le fait que certains membres de la GRC aidaient le SPT dans la ZI au sein d'unités de l'ordre public n'a pas subordonné les codes ou les politiques et les lignes directrices opérationnelles de la GRC à ceux du SPT, et vice versa lorsque le SPT était responsable des services de police dans la ZAC et la ZAR.

### **Question 4**

L'adoption du règlement spécial en application de la LPOP visant à accroître les pouvoirs de la police pendant le Sommet du G20 n'entraîne pas en conflit avec les dispositions législatives fédérales régissant le mandat de la GRC et ne constituait pas une dérogation de ces dispositions.

**Eugene Meehan, c.r.**

## GLOSSAIRE DES ABRÉVIATIONS

<b>Abréviation</b>	<b>Signification</b>
ACLC	Association canadienne des libertés civiles
APEC	Coopération économique de la zone Asie-Pacifique
CPP	Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada
Document C <sup>2</sup>	Document sur le commandement et le contrôle
EOC	Centre des opérations d'urgence de Toronto
GIS	Groupe intégré de la sécurité
GRC	Gendarmerie royale du Canada
Hon.	Honorable
<i>LMEOI</i>	<i>Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales</i>
LPOP	<i>Loi sur la protection des ouvrages publics</i>
LSP	<i>Loi sur les services de police de l'Ontario</i>
MICC	Centre principal de commandement des interventions
OPP	Police provinciale de l'Ontario
PE	Protocole d'entente
PPI	Personnes jouissant d'une protection internationale
sdt pal	Surintendant principal
SPT	Service de police de Toronto
TACC	centre de commandement de la région de Toronto
VIP	Dignitaire (very important person)
ZAC	Zone d'accès contrôlé
ZAR	Zone d'accès restreint
ZE	Zone extérieure
ZI	Zone d'interdiction



# **ANNEXE E**



---

## GROUPE INTÉGRÉ DE LA SÉCURITÉ

Les renseignements qui suivent sont tirés du site Web du Groupe intégré de la sécurité des sommets du G8 et du G20.

La GRC a mis sur pied le Groupe intégré de la sécurité (GIS), qui est composé de membres de la GRC, de l'OPP [la Police provinciale de l'Ontario] (pour ce qui est du G8), des Forces canadiennes, du service de police de Toronto, du service de police régional de Peel, ainsi que d'autres experts en sécurité et en application de la loi qui auront pour mandat d'assurer la sécurité des personnes jouissant d'une protection internationale (PJPI), des personnes de marque (PDM) et des communautés. Dans la mesure du possible, le GIS veillera à réduire au minimum les répercussions possibles des opérations policières sur la ville de Toronto et les environs.

Comme le service de police de Toronto est le service de police compétent dans cette ville, ses membres aideront à protéger les PJPI et les PDM ainsi qu'à assurer la sécurité de la population et des invités du gouvernement du Canada à l'extérieur des zones à accès contrôlé du G20. D'autres partenaires de l'application de la loi seront également chargés de la sécurité au Sommet. Par ailleurs, il incombera au service de police de Toronto de surveiller les manifestations qui pourraient avoir lieu à l'extérieur du périmètre de sécurité établi par la GRC ou tout autre élément de perturbation, comme les fermetures de rue.

Le Groupe intégré de la sécurité pour les sommets du G8 et du G20 est chargé de tous les aspects entourant la planification de la sécurité, entre autres :

- permis d'accès
- sécurité aérienne
- Groupe tactique d'intervention
- collaboration avec les services de la GRC chargés de la sécurité des personnes jouissant d'une protection internationale (PJPI) et des personnes de marque (PDM)
- gestion de l'espace aérien au-dessus du lieu G20
- sécurité des communications
- sécurité de lieux
- relations communautaires
- contrôle de la circulation
- mobilisation
- formation

Pour ceux qui ne connaissent pas les fonctions de sécurité pour le G20, soulignons qu'en 1998 les GRC et ses partenaires ont assuré avec succès la sécurité du G7 au même endroit, et ce la même année où nous avons été chargés de la sécurité aux Jeux olympiques d'hiver de Calgary. Comme ces événements ont beaucoup de similarités, ils servent d'exemples pour 2010.

#### Mandat et responsabilités de la Gendarmerie royale du Canada :

- Coordination générale de la sécurité
- Protection rapprochée des chefs d'État et des PDM
- Cortèges motorisés et gardes du corps pour les PJPI
- Sécurité des lieux (périmètre et espace aérien au-dessus du Palais des congrès du Toronto métropolitain)
- Contrôle de l'accès au périmètre et aux lieux du Sommet
- Liaison avec le gouvernement fédéral
- Soutien opérationnel
- Permis d'accès
- Intégrité des frontières
- Liaison avec les ministères fédéraux
- Coordination des renseignements
- Coordination de la communication
- Commandement unifié avec le service de police de Toronto, les Forces canadiennes, etc.

#### Mandat et responsabilités prévus du service de police de Toronto :

- Fonctions de service de police compétent à Toronto, dont prendre part aux cortèges motorisés
- Sécurité routière sur les réseaux touchés
- Contrôle des foules
- Gestion des crimes
- Sécurité des invités du gouvernement du Canada à l'extérieur de la zones à accès contrôlé du Palais des congrès du Toronto métropolitain et des autres zones à accès contrôlé
- Aide à la demande de la GRC
- Services spécialisés, notamment :
  - Groupe de l'enlèvement des explosifs
  - Unité canine
  - Fouille et sauvetage sous-marins
  - Patrouille maritime
  - Équipe d'enlèvement des obstacles
  - Équipe d'intervention en cas d'incident chimique, biologique, radiologique et nucléaire
- Application de la loi par l'entremise du Groupe du maintien de l'ordre public
- Groupe tactique d'intervention
- Coordination mixte de renseignements
- Commandement unifié avec la GRC
- Liaison avec les autorités municipales

Mandat et responsabilités prévus du service de police régional de Peel :

- Fonctions de service de police compétent dans la région de Peel, dont coordination de la sécurité sur le tarmac et les zones à accès contrôlées à l'Aéroport Pearson

Mandat et responsabilités prévus de la Police provinciale de l'Ontario :

- Services policiers conformément à la Loi sur les services policiers de l'Ontario
- Sécurité routière sur les autoroutes touchées
- Aide à la demande de la GRC
- Services policiers à l'appui d'autres services de police de l'Ontario à la demande du chef des Opérations du Groupe intégré de la sécurité.



# **ANNEXE F**



---

## SYSTÈME DE COMMANDEMENT EN CAS D'INCIDENT

Le Système de commandement en cas d'incident (SCI) est un processus élaboré aux États-Unis. Selon le site Web<sup>1</sup> de l'équipe d'intervention nationale américaine, le SCI est :

[TRADUCTION]

[...] un concept normalisé lié à la gestion des incidents sur les lieux conçu précisément pour permettre aux intervenants d'adopter une structure organisationnelle intégrée équivalant à la complexité et aux exigences de tout incident individuel ou d'incidents multiples sans être restreint par des limites de compétence.

Au début des années 1970, le SCI a été élaboré pour gérer les feux irréprimés qui se propagent rapidement et régler les problèmes suivants :

- le trop grand nombre de personnes qui relèvent d'un seul superviseur;
- les différentes structures organisationnelles d'intervention en cas d'urgence;
- le manque de renseignements fiables relatifs aux incidents;
- des communications inadéquates et incompatibles;
- l'absence d'une structure de planification coordonnée parmi les organismes;
- des voies hiérarchiques nébuleuses;
- les différences terminologiques parmi les organismes;
- des objectifs nébuleux ou imprécis en ce qui concerne la gestion des incidents.

La GRC ainsi que de nombreux autres services de police considèrent que le SCI constitue un ensemble de protocoles utile pour la gestion d'événements ou d'incidents majeurs; c'est donc en adoptant le modèle du SCI que la GRC et ses partenaires des services de police ont effectué leur planification des mesures de sécurité en vue des sommets du G8 et du G20.

## SYSTÈME DE GESTION DES INCIDENTS

La GRC a lancé un Système de gestion des incidents (SGI) constitué de trois niveaux de gestion des incidents, qui ont été intégrés de façon horizontale et verticale.

- Au niveau tactique, le système fournit un soutien au service de police local responsable, ainsi que les premières interventions au moment de certaines situations d'urgence.
- Au niveau opérationnel, le système fournit un soutien au niveau tactique en ce qui concerne les installations, le personnel, le matériel et le processus et permet l'intégration avec les partenaires et les centres provinciaux des opérations d'urgence. Le système permet également au niveau opérationnel d'envisager la coordination des interventions, ainsi que des premières interventions sur le plan opérationnel, selon l'étendue des responsabilités des divisions.
- Enfin, au niveau stratégique, le système fournit un soutien au niveau opérationnel et à la gestion des événements d'envergure, à l'échelle nationale et internationale, en ce qui concerne les installations, le personnel, le matériel et le processus. Le système envisageait également la coordination des interventions entre les régions et les divisions et des premières interventions au moment de situations d'urgence qui sont du ressort de la Direction générale de la GRC.

---

<sup>1</sup> Voir [http://www.nrt.org/production/NRT/NRTWeb.nsf/AllAttachmentsByTitle/SA-52ICSUCTA/\\$File/ICSUCTA.pdf?OpenElement](http://www.nrt.org/production/NRT/NRTWeb.nsf/AllAttachmentsByTitle/SA-52ICSUCTA/$File/ICSUCTA.pdf?OpenElement), p. 9.

