

**Commission d'enquête  
sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar**

**Examen de la Politique**

[TRADUCTION]

**L'indépendance de la police  
par rapport au gouvernement et à l'exécutif**

**Document de référence  
rattaché au Document de consultation  
de la Commission**

**10 décembre 2004**

L'indépendance de la police est un principe reconnu à la fois dans la constitution et en common law, qui régit les relations entre la police et le gouvernement, y compris le ministre responsable. Le professeur Philip Stenning a conclu que [TRADUCTION] « les politiciens, les officiers supérieurs de la GRC, les juristes, y compris la Cour suprême du Canada, les commissions d'enquête, les universitaires et d'autres commentateurs ne savent pas ce qu'est exactement "l'indépendance de la police" et ce qu'elle implique... »<sup>1</sup>. La Commission doit néanmoins examiner l'étendue précise de l'indépendance de la police, la situation juridique de la doctrine et la façon, le cas échéant, dont la question de l'ingérence du gouvernement dans les enquêtes criminelles devrait être prise en compte dans la structure d'un mécanisme d'examen indépendant des activités de la GRC en matière de sécurité nationale.

### ***La doctrine de l'indépendance de la police en common law***

L'origine moderne de la doctrine de l'indépendance de la police se trouve dans l'arrêt *Ex Parte Blackburn*, un arrêt britannique de 1968 fondé sur la common law. Les commentaires suivants qui y ont été formulés par lord Denning sont souvent cités :

[TRADUCTION] Je n'ai toutefois aucune hésitation à conclure que, comme tous les policiers du pays, il [le commissaire de police de Londres] devrait être indépendant de l'exécutif, et qu'il l'est effectivement. Il n'est pas soumis aux ordres du Secrétaire d'État, à l'exception du fait que, en vertu de la *Police Act, 1964*, ce dernier peut lui demander de produire un rapport et de quitter ses fonctions dans l'intérêt de la bonne administration. Je considère qu'il est du devoir du commissaire de police, et de tout chef de police, de faire respecter les lois du pays. Il doit affecter ses hommes de manière à détecter les crimes pour que les honnêtes citoyens puissent vaquer à leurs occupations en paix. Il doit décider si des suspects seront poursuivis ou non et, s'il le faut, porter des accusations ou faire en sorte qu'elles soient portées; mais, dans tout cela, il n'est le serviteur de personne, sauf de la loi elle-même. Aucun ministre de la Couronne ne peut lui ordonner de surveiller ou de ne pas surveiller tel endroit, ou lui ordonner de poursuivre ou de ne pas poursuivre une personne. Aucune autorité policière ne peut non plus lui donner un tel ordre. C'est à lui qu'il incombe de faire respecter la loi. Il est responsable envers la loi, et seulement envers elle<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> P. Stenning, « Someone to Watch over Me: Government Supervision of the RCMP », publié dans *Pepper in Our Eyes: The APEC Affair*, sous la direction de Wes Pue (Vancouver, University of British Columbia Press, 2000), p. 113.

Cette formulation d'une doctrine générale de l'indépendance de la police a eu une influence et plusieurs tribunaux l'ont adoptée. L'examen le plus récent se trouve dans l'arrêt *R. c. Campbell et Shirose*, où la Cour suprême du Canada a adopté la formulation de Lord Denning lorsqu'il s'agit des actions des policiers dans la conduite d'enquêtes criminelles. Toutefois, la formulation de Lord Denning a aussi suscité la controverse. Avant de revenir plus longuement sur l'arrêt *Campbell et Shirose*, il peut être utile d'examiner certains commentaires à ce sujet pour éclairer le contexte. Ce document traitera ensuite du cadre législatif pertinent, du concept d'instructions ministérielles à la GRC, de l'approche adoptée face à cette doctrine par d'autres enquêtes publiques au Canada, avant de conclure par un examen détaillé de l'arrêt *Campbell et Shirose*.

Certains commentateurs ne sont pas convaincus qu'il convenait, comme lord Denning l'a fait, de tirer cette doctrine d'une série de causes de responsabilité civile où les tribunaux avaient statué qu'il n'existait pas de relation commettant-préposé entre la police et le gouvernement<sup>3</sup>. D'autres ont fait valoir que lord Denning avait, à tort, combiné l'idée que la police devrait être à l'abri de tout contrôle ou direction politique inappropriés et celle – plus générale et différente – que la police ne devrait pas être responsable au ministre compétent, mais seulement à une cour de justice. Or, si le contrôle judiciaire impose des restrictions importantes à la police, il ne surviendra généralement que dans les cas où des accusations criminelles sont portées et où un procès a lieu. Certains auteurs ont soutenu que la police devrait effectivement être à l'abri d'une direction ou d'un contrôle inapproprié, mais non des demandes d'information ou de réponses destinées à renforcer l'obligation de rendre compte, même si les questions sont posées par le ministre responsable<sup>4</sup>. D'autres commentateurs

---

<sup>2</sup> *R. v. Metropolitan Police ex parte Blackburn*, [1968] Q.B. 116, p. 135 et 136. Voir aussi *R. v. Chief Constable of Sussex ex parte International Trader's Ferry Ltd.*, [1999] 1 All E.R. 129.

<sup>3</sup> *Fisher v. Oldham Corporation*, [1930] 2 K.B. 364; *Attorney General for New South Wales v. Perpetual Trustee Company*, [1955] A.C. 457. Au Canada, voir *McCleave c. City of Moncton* (1902), 32 R.C.S. 106, p. 108 et 109. Pour un examen d'autres décisions anciennes sur la responsabilité civile rendues au Canada, voir Stenning, *Le statut juridique de la police* (Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, 1981), p. 112 à 124. Le professeur Stenning conclut que, « [p]ar ailleurs, aucune de ces décisions ne permet de déterminer quelles sont les conséquences du statut constitutionnel des policiers à l'égard de leur sujétion aux ordres de toutes sortes qu'ils peuvent recevoir relativement à l'exercice de leurs fonctions ». *Ibid.*, p. 121. Voir aussi G. Marshall, *Police and Government* (Londres, Methuen, 1965).

<sup>4</sup> Le constitutionnaliste britannique Geoffrey Marshall, qui a écrit de nombreux textes sur les relations entre le gouvernement et la police, a fait une distinction entre, d'une part, [TRADUCTION] « le modèle familial de responsabilité ministérielle et de responsabilité politique qui pourrait être surnommé le modèle "fondé sur la

citent des cas où les demandes d'information émanant de ministres ont été considérées par le public et peut-être également par la police comme de l'ingérence et se demandent si la distinction entre contrôle et obligation de rendre compte peut être maintenue en l'absence d'une vaste reconnaissance de l'indépendance de la police<sup>5</sup>.

La doctrine de l'indépendance de la police par rapport à l'exécutif s'applique uniquement dans les pays de common law. On constate qu'au Royaume-Uni et dans d'autres pays du Commonwealth, elle fait l'objet de discussions<sup>6</sup>. L'Independent Commission on Policing for Northern Ireland (le rapport Patten), a conclu que l'expression « indépendance de la police » devrait être remplacée par « responsabilité de la police » afin de bien mettre en évidence la distinction qui existe entre l'indépendance légitime de la police par rapport à la direction ou au contrôle et les allégations illégitimes selon lesquelles la police n'a pas à s'expliquer sur ses activités. La commission a conclu :

[TRADUCTION] Après avoir longuement examiné la question, nous estimons que l'expression « indépendance opérationnelle » constitue en soi une grande partie du problème. Dans une société démocratique, tous les fonctionnaires doivent être totalement responsables envers les institutions de cette société de la bonne exécution de leurs fonctions, et un chef de police ne saurait constituer une exception. On ne peut dire d'aucun responsable public, y compris un chef de police, qu'il est « indépendant ». En fait, compte tenu des pouvoirs extraordinaires conférés à la police, il est essentiel que l'exercice de ces pouvoirs fasse l'objet de l'examen le plus attentif et le plus efficace qui soit. Les arguments favorables à l'« indépendance opérationnelle » – selon lesquels celle-ci minimise le risque d'influence politique et impose judicieusement au chef de police la tâche de prendre des décisions au sujet d'affaires dont il est le seul à connaître tous les faits et pour lesquelles il est le seul à posséder l'expertise nécessaire – sont puissants, mais ils concernent non pas l'« indépendance » mais bien la

---

subordination et l'obéissance", dans lequel la responsabilité du superviseur s'accompagne généralement d'un contrôle administratif et d'un pouvoir de direction et de veto » et, d'autre part, un « style de responsabilité qui pourrait être qualifié d'« explicatif et coopératif » qui « repose sur une capacité de donner des ordres, mais aussi sur la capacité de demander des renseignements, des réponses et des raisons pouvant ensuite être analysés et débattus au Parlement et dans les médias ». G. Marshall, « Police Accountability Re-visited », publié dans D. Butler et A. Halsey, *Policy and Politics* (Londres, MacMillan, 1978), p. 61 et 62. Voir aussi P. Stenning, « Accountability in the Ministry of the Solicitor General of Canada », publié dans *Accountability for Criminal Justice*, sous la direction de P. Stenning (Toronto, University of Toronto Press, 1995).

<sup>5</sup> K. Roach, « Four Models of Police-Government Relationships », à [www.ipperwashinquiry.ca/policy-partt/conference/html](http://www.ipperwashinquiry.ca/policy-partt/conference/html).

<sup>6</sup> P. Stenning, « The Idea of the Political "Independence" of the Police: International Interpretations and Experiences », document préparé en vue de l'Ippewash Inquiry/Osgoode Hall Law School Symposium on Police/Government Relations, tenu le 29 juin 2004 ([www.ipperwashinquiry.ca/policy-partt/conference/html](http://www.ipperwashinquiry.ca/policy-partt/conference/html)).

« responsabilité ». Nous préférons grandement l'expression « responsabilité opérationnelle » à l'expression « indépendance opérationnelle »<sup>7</sup>.

La responsabilité opérationnelle de la police au sens défini par la commission Patten implique le droit de la police de prendre des décisions à l'abri de direction ou de contrôle extérieur, mais va à l'encontre de l'idée que la [TRADUCTION] « conduite d'une opération [par la police] ne devrait faire l'objet d'une enquête ou d'un examen par quiconque après le fait »<sup>8</sup>. La commission Patten a recommandé que la police soit responsable envers les commissions de police pour ce qui est de ses activités ordinaires et au Secrétaire de l'Intérieur pour ce qui est de ses activités relatives à la sécurité nationale<sup>9</sup>. Mettant l'accent sur la responsabilité, la commission a déclaré ceci : [TRADUCTION] « nous ne sommes pas d'accord avec lord Denning lorsqu'il dit que le policier "n'est le serviteur de personne, sauf de la loi elle-même" »<sup>10</sup>.

Avant l'arrêt *Campbell et Shirose*, la doctrine de l'indépendance de la police élaborée par Lord Denning dans l'arrêt *Blackburn*, avait été accueillie de diverses façons par les tribunaux canadiens. Par exemple, elle a été rejetée par la Cour d'appel du Québec en 1980 au motif qu'elle ne convenait pas dans le contexte canadien où différentes lois sur la police donnent aux ministres responsables des pouvoirs de contrôle et de direction sur la police. Par exemple, le juge Turgeon a souligné que, contrairement à l'histoire anglaise, « [n]otre système d'administration de la justice est tout à fait différent et le rôle et le statut de la police à l'intérieur de ce système est clair et bien défini par des textes législatifs »<sup>11</sup>. Une doctrine de common law peut être remplacée par une loi. Il faut donc examiner le cadre législatif canadien.

---

<sup>7</sup> Independent Commission on Policing for Northern Ireland, *A New Beginning: Policing in Northern Ireland*, septembre 1999, par. 6.20.

<sup>8</sup> *Ibid.*, par. 6.21.

<sup>9</sup> *Ibid.*, par. 6.22.

<sup>10</sup> *Ibid.*, par. 1.14.

<sup>11</sup> *Bisaillon c. Keable et le Procureur général du Québec*, [1980] C.A. 316, mod. pour d'autres motifs : [1983] 2 R.C.S. 60.

### *Le cadre législatif pertinent*

Le cadre législatif qui régit les rapports entre la GRC et le ministre responsable se retrouve au paragraphe 5(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* :

Le gouverneur en conseil peut nommer un officier, appelé commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, qui, sous la direction du ministre, a pleine autorité sur la Gendarmerie et tout ce qui s’y rapporte<sup>12</sup>.

De 1959<sup>13</sup> à 1966, le ministre compétent était le ministre de la Justice du Canada. Le Solliciteur général du Canada a assumé cette responsabilité de 1966 jusqu’à maintenant. Depuis le 12 décembre 2003, le Solliciteur général est appelé vice-premier ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile.

On peut comparer la disposition reproduite ci-dessus avec l’article 6 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*<sup>14</sup> :

6. (1) Sous la direction du ministre, le directeur est chargé de la gestion du Service et de tout ce qui s’y rattache.

(2) Dans l’exercice de son pouvoir de direction visé au paragraphe (1), le ministre peut donner par écrit au directeur des instructions concernant le Service; un exemplaire de celles-ci est transmis au comité de surveillance dès qu’elles sont données.

(3) Les instructions visées au paragraphe (2) sont réputées ne pas être des textes réglementaires au sens de la *Loi sur les textes réglementaires*.

Le ministre responsable du SCRS est le Solliciteur général (le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile), et le comité de surveillance mentionné au paragraphe 6(2) est le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

Une comparaison peut aussi être faite avec les dispositions législatives régissant les rapports entre le CST et le ministre de la Défense. L’article 273.62 de la *Loi sur la défense nationale*<sup>15</sup> prévoit :

---

<sup>12</sup> *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10.

<sup>13</sup> *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, S.C. 1959, ch. 54, art. 5. Auparavant, l’*Acte concernant l’administration de la justice et l’établissement d’un corps de police dans les Territoires du Nord-Ouest* de 1873, 36 Victoria, ch. 35, art. 33, prévoyait également que le ministère de la Justice avait le « contrôle et l’administration » du corps de police.

<sup>14</sup> L.R.C. (1985), ch. 23.

<sup>15</sup> L.R.C. (1985), ch. N-1, modifié par L.C. 2001 ch. 41, art. 102.

- (1) Est maintenu en vigueur le secteur de l'administration publique fédérale appelé Centre de la sécurité des télécommunications.
- (2) Le chef du Centre de la sécurité des télécommunications est chargé, sous la direction du ministre ou de toute personne désignée par le ministre, de la gestion du Centre et de tout ce qui s'y rattache.
- (3) Le ministre peut donner par écrit au chef des instructions concernant l'exercice de ses fonctions.
- (4) Les instructions visées au paragraphe (3) ne sont pas des textes réglementaires au sens de la *Loi sur les textes réglementaires*.

Les dispositions législatives applicables à la GRC, au SCRS et au CST qui sont reproduites ci-dessus font toutes état du pouvoir de direction du ministre responsable et, dans le cas du SCRS et du CST, précisent qu'il doit s'agir d'instructions ministérielles écrites. Ces instructions ne sont pas des textes réglementaires, mais, dans le cas du SCRS, un exemplaire en est transmis au comité de surveillance. La *Loi sur la GRC* ne fait pas référence, par contre, aux instructions écrites du ministre au commissaire de la GRC.

#### ***Directives ministérielles à la GRC***

En novembre 2003, le Solliciteur général a donné trois nouvelles instructions à la GRC au sujet des enquêtes ayant trait à la sécurité nationale. Ces trois instructions ont des incidences sur les relations entre la police et le gouvernement et, en particulier, sur la différence existant entre la capacité du ministre d'être informé des enquêtes criminelles ayant des implications sur le plan de la sécurité nationale et sa capacité de donner des instructions relativement à de telles enquêtes.

L'instruction du ministre intitulée « La sécurité nationale, la responsabilité et l'obligation de rendre compte (2003) » a trait aux enquêtes relatives aux infractions prévues par la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* et aux infractions de terrorisme et activités terroristes prévues par le *Code criminel*. Elle reconnaît qu'« [e]n vertu du paragraphe 5(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, le commissaire de la GRC, sous la direction du solliciteur général, a pleine autorité sur la GRC et tout ce qui s'y rapporte ». Elle précise ensuite le concept statuaire de la pleine autorité du commissaire assujettie à la direction du ministre :

Le Ministre doit rendre compte au Parlement du Canada en ce qui concerne la GRC. Le commissaire, pour sa part, relève du Ministre, à qui il doit rendre des comptes.

Afin de renforcer à la fois la responsabilité ministérielle et ce qu'elle appelle « la responsabilité opérationnelle du commissaire », l'instruction prévoit que les enquêtes en matière de sécurité nationale sont « coordonnées de façon centralisée » au Quartier général de la GRC. Elle prévoit également que le ministre sera informé de certaines de ces enquêtes, comme suit :

Dans le cadre du processus de reddition de comptes, le Ministre s'attend à être informé de certaines activités de la GRC visées au paragraphe 6(1) de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* et aux enquêtes liées aux infractions de terrorisme et aux activités terroristes, telles que définies à l'article 2 du *Code criminel* du Canada. Le commissaire de la GRC exercera son jugement pour informer le Ministre de certaines enquêtes en vue de la GRC ou celles qui soulèvent la controverse.

Cette instruction ministérielle est fondée sur la distinction qui a souvent été signalée entre la capacité du ministre d'être informé des enquêtes criminelles controversées ou très médiatisées et la « responsabilité opérationnelle » du chef de police, à savoir le commissaire de la GRC, dans le cas des enquêtes criminelles liées à la sécurité nationale. Elle prévoit que le ministre doit rendre de compte au Parlement relativement aux activités de la GRC et qu'il devrait être informé des enquêtes criminelles de la GRC qui ont trait à la sécurité nationale et qui sont très médiatisées ou suscitent la controverse, mais non qu'il contrôle les enquêtes ou donne des directives à leur égard.

En novembre 2003, une autre instruction a été donnée par le ministre relativement aux enquêtes liées à la sécurité nationale dans les « secteurs exigeant des précautions spéciales » qui touchent des « institutions fondamentales de la société canadienne », par exemple « celles qui relèvent des domaines universitaire, politique, religieux, médiatique et syndical ». Cette instruction souligne que les enquêtes de la GRC ne « doivent en aucun cas nuire à la libre circulation et à l'échange d'idées normalement associées au milieu universitaire » ou « enfreindre les droits et libertés » des universitaires. Elle prévoit également que le commissaire adjoint, Direction des renseignements criminels, doit



approuver toutes les activités de la GRC liés à ces « secteurs [...] exigeant des précautions spéciales ». Cette instruction laisse entendre que les directives d'orientation du ministre peuvent avoir des incidences sur la conduite des enquêtes criminelles et établir des exigences en matière de procédure applicables aux enquêtes de nature délicate de la GRC. Cela ne veut pas dire cependant que les enquêtes criminelles doivent être approuvées par le ministre. L'instruction reconnaît aussi que « rien n'échappe à l'application de la loi ».

La troisième instruction donnée en novembre 2003 exige que les accords écrits ou verbaux ou toute coopération entre la GRC et « des organismes étrangers de sécurité ou de renseignement » soient approuvés au préalable par le ministre afin d'assurer qu'ils soient « compatibles avec la politique étrangère du Canada » et qu'ils « prennent en considération le niveau de respect, par ce pays ou organisation, des droits démocratiques ou des droits de la personne ». Cette instruction va plus loin que les deux premières en exigeant l'approbation préalable du ministre à toute coopération de la GRC avec des organismes de sécurité ou de renseignement étrangers. Le fait que cette exigence ne s'applique pas « aux accords ni à la coopération avec des organismes d'application de la loi étrangère » crée une distinction entre la coopération de la GRC avec des organismes de sécurité ou de renseignement et d'autres forces policières.

Ces trois récentes instructions ministérielles, considérées ensemble et avec les différentes conceptions de l'indépendance de la police, viennent préciser la mention dans le paragraphe 5(1) de la *Loi sur la GRC* que le commissaire a, sous la direction du ministre, pleine autorité sur la GRC. Elles semblent indiquer que les enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale sont assujetties à la direction du ministre en raison de la controverse qu'elles suscitent, de la grande attention dont elles font l'objet, de leurs répercussions possibles sur les libertés civiles, et de la nécessité, pour le ministre, de rendre des comptes au Parlement au sujet de la GRC, en particulier au regard des enquêtes controversées ou très médiatisées relatives à la sécurité nationale. Elles prévoient des règles de procédure applicables à ces enquêtes, notamment l'obligation d'obtenir l'approbation préalable du ministre en ce qui concerne les accords et la coopération avec des organismes de renseignement étrangers, ainsi que des procédures et des précautions spéciales pour ce qui

est des enquêtes dans des secteurs exigeant de telles précautions. Ajoutées à l'obligation, dont il sera question plus loin, d'obtenir le consentement du procureur général avant d'intenter des poursuites relatives à la sécurité nationale dans de nombreux cas, ou d'utiliser certaines techniques d'enquête, elles apportent des réserves à une conception absolutiste de l'indépendance de la police dans les enquêtes criminelles liées à la sécurité nationale, tout en prévoyant que le commissaire de la GRC aura une « responsabilité organisationnelle » et se chargera de la coordination centrale de ces enquêtes, et non que le ministre contrôle des enquêtes criminelles particulières.

### *Les conclusions d'autres organismes concernant l'indépendance de la police*

La Commission McDonald a étudié de façon approfondie le concept d'indépendance de la police et a conclu :

... le ministre ne devrait avoir aucun droit de donner des directives en ce qui concerne l'exercice des pouvoirs de la GRC de faire enquête, de procéder à des arrestations et d'intenter des poursuites dans des cas particuliers. C'est à cet égard seulement qu'il y a lieu d'appliquer à la GRC la doctrine énoncée dans *Ex parte Blackburn*<sup>16</sup>.

La Commission McDonald a toutefois fait une distinction entre, d'une part, l'obligation de rendre compte et, d'autre part, le contrôle et la direction, même lorsque la police exerce les fonctions « quasi judiciaires » – enquêtes, arrestations et poursuites – décrites ci-dessus. Elle a conclu que le ministre devrait avoir le droit « de veiller à ce que toute question opérationnelle qui soulève une importante question d'intérêt public, même si elle concerne un cas particulier, soit portée à son attention. Il peut alors aider le commissaire de ses conseils et lui exprimer l'avis du gouvernement sur la question, mais il ne doit pas avoir le pouvoir de lui donner des *directives*<sup>17</sup> ». Les instructions ministérielles de 2003 dont il a été question précédemment prévoient également que le ministre devrait être mis au courant des activités menées par la GRC en matière de sécurité nationale qui sont controversées ou très médiatisées, mais non qu'il doive donner des directives relativement à des enquêtes particulières de la GRC ou consentir à celles-ci, sauf pour ce qui est de la coopération de la

---

<sup>16</sup> Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *La liberté et la sécurité devant la loi* (Ottawa, Approvisionnement et Services, 1981), p. 1069.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 1069 (en italique dans l'original).

GRC avec des organismes de renseignement étrangers (mais non avec des services de police).

L'approche de la Commission McDonald peut être mise en contraste avec le point de vue plus large exprimé par le premier ministre Trudeau sur l'indépendance de la police :

J'ai essayé d'expliquer clairement que la politique de notre gouvernement et, je crois, des gouvernements précédents de ce pays, est que ceux-ci ... ne doivent pas être mis au courant des activités quotidiennes de la police ni de celles du service de sécurité. Je répète que ce n'est pas là l'opinion de toutes les démocraties, mais c'est la nôtre et nous la défendons. Aussi, dans ce cas particulier, il ne s'agit pas d'invoquer l'ignorance comme excuse, mais plutôt de poser en principe que le ministre compétent ne devrait pas avoir le droit de savoir en tout temps comment la police poursuit ses enquêtes, ce qu'elle examine, ce qu'elle recherche et la façon dont elle le fait. [...]

Je serais [...] fort inquiet [...] si les ministres devaient être au courant d'une foule de mesures prises au nom de la sécurité ou dans le cadre d'une enquête en matière criminelle, et donc en être tenus responsables. C'est notre position. Il ne s'agit pas de plaider l'ignorance pour défendre le gouvernement, mais simplement pour les représentants de ce dernier, à quelque niveau que ce soit, de ne pas se mêler des opérations de la force policière.

Du côté du droit criminel, la protection contre les abus nous vient non pas du gouvernement mais des tribunaux. La police peut faire des enquêtes sur des crimes [...] sans autorisation du ministre et sans même qu'il en soit informé.

Quelle protection avons-nous alors contre les abus de la police à cet égard? Nous avons la protection des tribunaux. Si l'on veut perquisitionner dans une maison, il faut un mandat, et c'est la Cour qui décide s'il y a motif raisonnable et vraisemblable de faire la perquisition. Si l'on perquisitionne sans mandat et si un citoyen dépose une plainte, la police sera incriminée. Voilà pour le contrôle du côté pénal; quant à l'ignorance à laquelle vous faites allusion avec une pointe d'ironie, c'est une question de droit. La police n'informe pas ses supérieurs politiques de ses opérations courante en matière criminelles.

Pour ce qui est de la sécurité, ... en principe, la police n'informe pas ses supérieurs politiques de ses opérations quotidiennes. Elle doit toutefois agir selon les directives et les lignes directrices établies par le gouvernement en

place. En d'autres mots, le cadre du droit pénal oriente la politique de la police et les tribunaux contrôlent ses activités en matière criminelle<sup>18</sup>.

Le premier ministre Trudeau faisait valoir que l'indépendance de la police par rapport à l'exécutif englobait non seulement le fait de mener des enquêtes criminelles sans recevoir des directives du gouvernement, mais également de le faire sans recevoir des demandes de renseignements concernant ces enquêtes. Pour ce qui est des questions de sécurité, la police devrait agir « selon les directives et les lignes directrices établies par le gouvernement en place ».

La Commission McDonald a dit s'inquiéter de la possibilité que l'ignorance du ministre relativement aux « activités quotidiennes du [...] service de sécurité » réduise sa responsabilité et laisse croire à tort que « d'importantes questions de principes quant à la distinction à établir entre la dissidence légitime et les menaces à la sécurité du Canada découlant d'activités subversives » et « la légalité et la justification d'une certaine méthode de collecte de renseignements dans un cas particulier »<sup>19</sup> fassent partie des opérations. À son avis, la police devrait être tenue de rendre des comptes au ministre relativement à de telles questions de principes. Les instructions ministérielles de 2003 sont aussi contraires aux déclarations du premier ministre Trudeau, en ce qu'elles prévoient que le ministre responsable sera mis au courant des enquêtes menées par la GRC en matière de sécurité nationale qui suscitent la controverse ou sont très médiatisées.

D'autres commissions se sont aussi intéressées à la question de l'indépendance de la police. Pour une, la commission royale sur les poursuites intentées contre Donald Marshall Jr. a conclu que [TRADUCTION] « le droit de la police de décider s'il y a lieu d'entreprendre une enquête est inhérent au principe de l'indépendance de la police ». La police devrait, lorsqu'il y a lieu de le faire, être prête à porter une accusation, même s'il est évident que le procureur général refuserait d'intenter des poursuites. De l'avis de la commission, une telle approche [TRADUCTION] « assure le respect du principe de l'indépendance de la police

---

<sup>18</sup> Cité dans J.L.J. Edwards *La responsabilité ministérielle en matière de sécurité nationale* (Ottawa, Approvisionnement et Services, 1980), p. 94 et 95.

<sup>19</sup> Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *La liberté et la sécurité devant la loi*, 2<sup>e</sup> rapport (Ottawa, Approvisionnement et Services, 1981), p. 915 et 916.

établi en common law et constitue un frein essentiel au pouvoir de la Couronne ». La commission a conclu que la GRC [TRADUCTION] « avait manqué à son devoir d'indépendance et d'impartialité » dans son enquête visant deux ministres du cabinet de la Nouvelle-Écosse<sup>20</sup>. En refusant de mener une enquête sans l'autorisation du Procureur général, la GRC [TRADUCTION] « a manqué à son devoir » et « n'a pas observé le principe de l'indépendance de la police. Ce refus traduit une double norme en matière d'administration du droit pénal, contribue à faire croire qu'il existe un système de justice à deux vitesses et ébranle la confiance du public dans l'intégrité du système<sup>21</sup>. » Il faut mentionner que, contrairement à ce que prévoient l'article 83.24 du *Code criminel* relativement aux infractions de terrorisme ou l'article 24 de la *Loi sur la protection de l'information*, le consentement du procureur général n'était pas requis avant que des poursuites puissent être engagées relativement aux infractions criminelles visées par ces enquêtes.

Dans son rapport intérimaire sur les plaintes déposées par suite de la conférence de l'APEC, le juge Hughes a formulé les propositions suivantes concernant l'indépendance de la police :

- Lorsque la GRC s'acquitte de ses fonctions d'application de la loi (enquêtes, arrestations et poursuites en justice) elle est entièrement indépendante du gouvernement fédéral et n'est responsable que devant la loi.
- Lorsque la GRC s'acquitte d'autres fonctions, elle n'est pas entièrement indépendante, mais rend des comptes au gouvernement fédéral par l'intermédiaire du Solliciteur général du Canada ou de toute autre direction du gouvernement que le Parlement peut autoriser.
- Quoi qu'il en soit, la GRC est responsable devant la loi et les tribunaux. Même lorsqu'ils s'acquittent des fonctions qui sont assujetties aux directives du gouvernement, les membres sont tenus par la *Loi sur la GRC* de respecter la loi et de s'en tenir à la loi en tout temps.
- La GRC est la seule responsable lorsqu'il s'agit d'évaluer les besoins en matière de sécurité par rapport aux droits des citoyens garantis par la Charte. La conduite des membres de la GRC viole la Charte si ces derniers ne font pas une évaluation adéquate des droits garantis par la Charte. Le fait qu'ils aient peut-être suivi les instructions données par des dirigeants politiques ne

---

<sup>20</sup> *Royal Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution* (Halifax, Queens Printer, 1989), p. 212 et 214.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 216.

peut être opposé en défense, s'ils n'ont pas fait preuve de jugement en la matière.

- Un membre de la GRC agit de façon non adaptée aux circonstances s'il respecte les consignes du gouvernement alors que celles-ci sont contraires à la loi. Même le Solliciteur général ne peut donner d'instructions à la GRC lui demandant d'enfreindre de façon non justifiable les droits garantis par la Charte, étant donné que de telles directives ne seraient pas légitimes<sup>22</sup>.

Dans ses recommandations, le juge Hughes a indiqué que « [l]a GRC devrait demander que soient inscrites dans la loi la nature et l'étendue de l'indépendance de la police par rapport au gouvernement en ce qui a trait [...] aux principes de common law en vigueur concernant l'application de la loi » et « à la prestation et à la responsabilité de la prestation de services de sécurité dans le cadre d'événements publics »<sup>23</sup>. La *Loi sur la GRC* n'a pas été modifiée à la suite de ces recommandations et prévoit toujours que le commissaire exerce ses fonctions « sous la direction du ministre ».

### ***L'arrêt Campbell et Shirose***

L'analyse la plus complète et la plus récente de la notion d'indépendance de la police a été effectuée en 1999 par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Campbell et Shirose*. Dans cette affaire, la Couronne tentait de défendre la légalité d'une opération policière de « vente surveillée » au cours de laquelle des agents de la GRC avaient vendu des drogues aux accusés en faisant valoir que ces agents faisaient partie de l'État ou étaient des mandataires de l'État et que, à ce titre, ils bénéficiaient de la protection offerte par l'immunité d'intérêt public de l'État. Le juge Binnie, qui a rendu le jugement unanime de la Cour suprême, a rejeté cet argument :

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

---

<sup>22</sup> Rapport intérimaire de la Commission 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) à Vancouver (Ottawa, Commission des plaintes du public, 2001), point 10.4.

<sup>23</sup> *Ibid.*, point 31.3.1.

soit. Il occupe une charge publique qui a été définie à l'origine par la common law et qui a été établie par la suite dans différentes lois<sup>24</sup>.

La Cour a fait remarquer que « les agents de la GRC accomplissent une multitude de tâches en plus des enquêtes criminelles » et que « [c]ertaines de ces tâches créent des liens plus étroits avec l'État que d'autres ». Elle a cependant indiqué que « [l]e présent pourvoi ne soulève toutefois que la question du statut d'un agent de la GRC agissant dans le cadre d'une enquête criminelle, et, à cet égard, la police n'est pas sous le contrôle de la branche exécutive du gouvernement »<sup>25</sup>. Selon la Cour, « ce principe [...] est [...] à la base de la primauté du droit »<sup>26</sup>, qui « est l'un des “principes constitutionnels directeurs fondamentaux” »<sup>27</sup>. La Cour a aussi cité avec approbation l'extrait de la décision rendue en 1968 par lord Denning dans l'affaire *Ex Parte Blackburn*, qui est reproduit plus haut.

L'importance de l'arrêt *Campbell et Shirose* réside dans le fait qu'il reconnaît la doctrine de l'indépendance de la police par rapport à l'exécutif dans le contexte des enquêtes criminelles. De plus, la Cour suprême a établi un lien entre cette doctrine et la primauté du droit, laquelle constitue un principe constitutionnel fondamental<sup>28</sup>. La Cour a tiré le principe de l'indépendance de la police du principe constitutionnel de la primauté du droit, qui souligne l'importance d'appliquer la loi de manière impartiale à tous et en particulier à ceux qui détiennent leur pouvoir de l'État et du gouvernement. La Cour suprême a indiqué : « Des principes constitutionnels sous-jacents peuvent, dans certaines circonstances, donner lieu à des obligations juridiques substantielles [...] qui posent des limites substantielles à l'action gouvernementale. Ces principes peuvent donner naissance à des obligations très abstraites et générales, ou à des obligations plus spécifiques et précises. Les principes ne sont pas simplement descriptifs; ils sont aussi investis d'une force normative puissante... »<sup>29</sup>.

Le principe de l'indépendance de la police établi dans l'arrêt *Campbell et Shirose*, qui tire son origine du principe constitutionnel de la primauté du droit, semblait apporter des

---

<sup>24</sup> *R. c. Campbell*, [1999] 1 R.C.S. 565, par. 27.

<sup>25</sup> *Ibid.*, par. 28 et 29.

<sup>26</sup> *Ibid.*, par. 29.

<sup>27</sup> *Ibid.*, par. 18.

<sup>28</sup> *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, p. 249.

réserve au libellé de l'article 5 de la *Loi sur la GRC* qui, comme on l'a vu précédemment, confère la pleine autorité sur la GRC au commissaire « sous la direction du ministre ». Le juge Binnie a expliqué :

Bien qu'à certaines fins, le Commissaire de la GRC rende compte au Solliciteur général, il ne faut pas le considérer comme un préposé ou un mandataire du gouvernement lorsqu'il effectue des enquêtes criminelles. Le Commissaire n'est soumis à aucune directive politique. Comme tout autre agent de police dans la même situation, il est redevable devant la loi et, sans aucun doute, devant sa conscience<sup>30</sup>.

Les pouvoirs de direction conférés au ministre par l'article 5 de la *Loi sur la GRC* doivent maintenant être interprétés à la lumière de cet arrêt. Comme le juge Hughes l'a écrit dans son rapport sur les événements survenus lors de la conférence de l'APEC : « En ce qui a trait aux enquêtes criminelles et à l'application de la loi en général, l'arrêt *Campbell* affirme sans ambiguïté que, en dépit de l'article 5 de la *Loi sur la GRC*, la GRC est complètement indépendante de l'exécutif. L'étendue de l'indépendance de la police dans d'autres situations demeure incertaine<sup>31</sup>. »

La Cour suprême a indiqué que le principe de l'indépendance de la police ne se pose pas dans toutes les fonctions exercées par la police, mais qu'il s'applique lorsque la police est engagée dans des « enquêtes criminelles ». Or, la GRC est engagée dans des enquêtes criminelles lorsqu'elle exerce sa responsabilité première en vertu de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*<sup>32</sup>, soit mener des enquêtes sur les infractions découlant d'activités qui constituent des menaces envers la sécurité du Canada au sens de l'article 2 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*<sup>33</sup> ou dont la victime est une personne jouissant d'une protection internationale, ou prévenir de telles infractions. La GRC serait également engagée dans une enquête criminelle lorsqu'elle fait enquête sur la perpétration des nouvelles infractions de terrorisme.

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 249. Voir aussi *Renvoi relatif à la rémunération des juges*, [1997] 3 R.C.S. 3.

<sup>30</sup> *R. c. Campbell et Shirose*, précité, par. 33.

<sup>31</sup> Rapport intérimaire sur l'APEC, précité, point 10.2.

<sup>32</sup> L.R.C. (1985), ch. S-7.

<sup>33</sup> L.R.C. (1985), ch. C-23.



La *Loi antiterroriste* exige cependant le consentement du procureur général (du Canada ou d'une province) avant que des poursuites relatives à une infraction de terrorisme prévue par le *Code criminel* ou à une infraction prévue par la *Loi sur la protection de l'information* puissent être engagées<sup>34</sup>. Le consentement du procureur général est exigé également avant que la police puisse demander une audience d'enquête<sup>35</sup> ou déposer une dénonciation conformément aux pouvoirs relatifs aux engagements assortis de conditions (arrestations préventives) qui lui sont conférés dans le but de faciliter les enquêtes relatives aux infractions de terrorisme<sup>36</sup>. Bien que l'exercice des pouvoirs d'enquête et le dépôt d'accusations soient visés par la doctrine de l'indépendance de la police élaborée dans l'arrêt *Campbell et Shirose*, les nouveaux pouvoirs d'enquête prévus dans la *Loi antiterroriste* sont limités par le libellé clair de cette loi. L'obligation d'obtenir le consentement du procureur général avant d'engager des poursuites vise à faire en sorte qu'un certain contrôle centralisé soit exercé avant le dépôt d'une poursuite susceptible d'avoir des répercussions sur la sécurité nationale. Le procureur général pourrait, par exemple, s'inquiéter de la publicité au sujet des enquêtes en matière de sécurité, des renseignements ou des sources, et être préoccupé par la nécessité d'utiliser avec retenue les pouvoirs en matière d'enquête et les accusations en matière de terrorisme et de protection de l'information<sup>37</sup>. De plus, le Solliciteur général (le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile) devrait également être tenu au courant, sous réserve des instructions ministérielles de 2003, des enquêtes en matière de sécurité nationale menées par la GRC qui suscitent la controverse ou qui sont très médiatisées. Il a été indiqué précédemment cependant qu'une distinction est souvent faite entre la capacité du ministre responsable d'être informé des affaires intéressant la police et sa capacité de donner des instructions à celle-ci.

### **Questions à discuter**

L'existence d'un mécanisme d'examen indépendant mettant l'accent sur l'examen et l'obligation de rendre compte a-t-elle pour effet de réduire les préoccupations relatives à

---

<sup>34</sup> Art. 83.24 du *Code criminel* et art. 24 de la *Loi sur la protection de l'information*.

<sup>35</sup> Par. 83.28(3) et (4) du *Code criminel*.

<sup>36</sup> *Ibid.*, par. 83.3(1).

<sup>37</sup> Le consentement préalable du procureur général doit être obtenu avant le dépôt de poursuites relatives à certaines autres infractions criminelles, par exemple la propagande haineuse. Cette mesure a été considérée

l'indépendance de la police qui peuvent être plus pressantes dans le contexte des relations avec un ministre à qui la loi confère des pouvoirs de direction sur la police<sup>38</sup>? Quelle est la pertinence de la distinction que de nombreux commentateurs ont faite entre la protection de la police contre le contrôle et la direction dans le contexte des enquêtes criminelles et les intérêts sociaux légitimes qui justifient l'obligation imposée à la police de répondre aux questions et de fournir des renseignements au sujet de ses activités? Alors que les mécanismes d'examen comme la Commission des plaintes du public contre la GRC, le Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité du SCRS ou le Commissaire du CST peuvent être considérés comme un élément de la branche exécutive du gouvernement, peuvent-ils être constitués de façon à être « indépendants » de celui-ci et de la police? Si un tel mécanisme était limité à un examen rétrospectif des activités de la GRC et ne permettait pas une surveillance continue, une approbation ou un veto de la conduite d'une enquête policière, les préoccupations au sujet de l'indépendance de la police seraient-elles toujours pertinentes à un tel mécanisme d'examen?

Si l'indépendance de la police est une préoccupation lors de l'examen des activités policières, a-t-elle la même force dans le contexte de la sécurité nationale? Le fait que la doctrine de l'indépendance de la police dépend en partie de l'idée que les tribunaux examineront les activités policières lorsqu'il y a dépôt d'accusations, alors que les activités de la police dans le domaine de la sécurité nationale mettent peut-être davantage l'accent sur le renseignement et la prévention que sur les poursuites, est-il pertinent? Cette orientation a-t-elle une incidence sur certains aspects de l'indépendance de la police? Quelle importance revêt l'obligation d'obtenir le consentement du procureur général avant d'intenter certaines poursuites et d'exercer certains pouvoirs d'enquête dans le contexte de la sécurité nationale?

---

comme une protection contre l'utilisation des dispositions législatives créant ces infractions. *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697.

<sup>38</sup> La question de l'indépendance de la police peut aussi se poser au regard de l'examen parlementaire des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Le document de consultation *Un comité parlementaire chargé de la sécurité nationale* (Ottawa, 2004, p. 10), qui a été publié récemment, n'envisageait pas l'examen parlementaire de la GRC en partie parce que « [l]a GRC est un corps policier, et, en tant que tel, ses enquêtes sont menées indépendamment de l'État ». Il indiquait également que « la pratique générale, au Canada et ailleurs, [...] consiste à ne pas engager le Parlement dans l'examen d'enquêtes policières ». Il apportait cependant une réserve à cette conclusion : « Cela ne veut pas dire toutefois que ce sujet ne pourra pas être examiné davantage après que le gouvernement aura reçu les recommandations du juge O'Connor relatives à un

Ceci vient-il diminuer l'indépendance de la police dans les affaires liées à la sécurité nationale? Dans quelle mesure les instructions données par le ministre à la GRC en novembre 2003 en ce qui concerne les enquêtes liées à la sécurité nationale sont-elles pertinentes? La distinction entre une situation où le ministre responsable doit être informé des enquêtes en matière de sécurité nationale qui sont fortement médiatisées ou controversées et une situation où des ordres ou instructions sont donnés au sujet de la conduite d'une enquête en particulier est-elle valable? En général, les membres de la police et du grand public comprennent-ils cette distinction?

---

mécanisme impartial d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale, en n'oubliant pas la responsabilité du gouvernement dans le domaine. »