

**TEXTE PRÉPARÉ
PAR M^E JEAN-CLAUDE HÉBERT**

**EN VUE DE SA PRÉSENCE
À LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA
PROTECTION DE LA CONFIDENTIALITÉ
DES SOURCES JOURNALISTIQUES**

LE 3 AVRIL 2017

Relations sinueuses

POLICE ET POLITIQUE

Jean-Claude Hébert, avocat

o Introduction

1. L'affichage public d'ennuis policiers anime le chantier dormant de la gouvernance policière. Les donneurs d'ordre se multiplient : d'aucuns redoutent les avatars liés à la politisation de la police et proposent une surveillance accrue (gouvernementale, citoyenne ou hybride). Dans le même temps, d'autres voix redoutent l'érosion du principe de l'indépendance policière et la contamination politique.
2. Face au pouvoir politique, la présomption d'indépendance policière se vaporise, croit-on. Cette image, sans être entièrement fausse, doit cependant être revue. Habituellement, la mise en place d'une quelconque autorité publique indépendante ou autonome s'explique par la volonté d'assurer l'impartialité de l'action de l'État - en séparant les fonctions politiques et opérationnelles.
3. Dans une société démocratique, les concepts d'indépendance et de responsabilité ne sont pas antinomiques. Ils coexistent de façon proportionnelle. Un fort degré d'indépendance requiert un haut niveau d'imputabilité.
4. S'agissant de l'administration de la justice, immunisés contre toute forme d'intervention ou d'influence politique, le Directeur des poursuites criminelles et pénales (« DPCP ») et ses procureurs assument pleinement leur responsabilité professionnelle face au gouvernement. En l'absence d'une reconnaissance juridique semblable, les policiers et les agents de renseignement sont-ils autonomes, voire même indépendants, dans leur mission ?

I - LE CADRE JURIDIQUE

o **Le poursuivant**

5. Le ministère public - agissant par l'entremise du procureur général et du directeur des poursuites criminelles et pénales - dispose d'un large pouvoir discrétionnaire dans la conduite des affaires criminelles et pénales. Non absolu, le principe du pouvoir discrétionnaire de la poursuite, est conforme aux principes de justice fondamentale¹.
6. Il existe depuis longtemps une forte réticence à permettre le contrôle judiciaire de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la poursuite. Un juge ne peut exercer une telle surveillance générale et, parallèlement, agir à titre d'arbitre impartial du litige dont il est saisi².
7. Il est acquis que l'exercice du pouvoir discrétionnaire essentiel en matière de poursuite échappe au contrôle judiciaire, sous réserve de la règle d'abus de procédure. Pour conclure à l'existence d'un comportement procédural abusif, encore faut-il que la conduite du ministère public choque la conscience de la communauté ou heurte le sens du franc-jeu et de la décence. La présence de mauvaise foi et de motifs illégitimes peuvent indiquer une conduite de cette nature³.
8. Il arrive que la poursuite utilise abusivement son pouvoir discrétionnaire. La protection des droits fondamentaux ne devrait jamais reposer sur la confiance à l'égard du comportement exemplaire permanent du ministère public. En effet, ce postulat échappe à toute vigilance⁴.

¹ R. c. *T(V)*, [1992] 1 R.C.S. 749, p.758 à 763

² R. c. *Anderson*, [2014] 2 R.C.S. 167, par.29 à 33

³ *Henry c. Colombie-Britannique (P.G.)*, [2015] 2 R.C.S. 214, par.49

⁴ R. c. *Nur*, [2015] 1 R.C.S. 773, par.95

9. En sa qualité de « représentant de la justice », le procureur de la poursuite a le devoir de s'acquitter de ses obligations d'objectivité et d'indépendance. Aucune considération extérieure à la fonction ne doit influencer la prise de décisions d'un procureur⁵.
10. En effet, le procureur de la poursuite exerce une fonction quasi judiciaire. Accomplissant son travail, il aide le tribunal à rendre justice; il ne doit surtout pas agir comme l'avocat d'une personne ou d'une partie⁶. En tout temps, il est tenu de se comporter avec impartialité, dignité et modération⁷.
11. Dans notre système gouvernemental, c'est la Reine qui a le pouvoir de poursuivre ses sujets. Les autres organes du gouvernement ne peuvent jamais modifier une décision prise par le poursuivant dans l'exercice du pouvoir que la souveraine lui a délégué. Cela explique la retenue des tribunaux, des élus et des autres organismes gouvernementaux à l'égard de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de poursuite⁸.
12. Selon un principe constitutionnel, le procureur général agit indépendamment de toute considération partisane lorsqu'il supervise les décisions d'un procureur aux poursuites criminelles et pénales. Il agit en toute indépendance, c'est-à-dire à l'abri de toute influence politique. À cet égard, le procureur général bénéficie d'une forte présomption à l'effet que son comportement respecte les obligations liées à sa fonction.
13. Néanmoins, face au traitement injuste ou oppressif d'un justiciable par le ministère public, une intervention judiciaire peut sanctionner un tel abus procédural, notamment par un arrêt des procédures judiciaires. Selon le

⁵ *Krieger c. Law Society of Alberta*, [2002] 3 R.C.S. 372, par.42-43

⁶ *R. c. Babos*, [2014] 1 R.C.S. 309, par.61

⁷ *R. c. Regan*, [2002] 1 R.C.S. 298, par.70

⁸ *Idem*, par.43

droit jurisprudentiel, le fardeau de persuasion (lié à une allégation de motivation illégitime) est colossal⁹.

14. La pression des médias ou celle des groupes d'intérêt peuvent influencer l'exercice du pouvoir discrétionnaire dévolu au ministère public. Les procès hautement médiatisés excitent l'émotion publique. La poursuite a le devoir de veiller à ce que tout inculpé soit traité avec équité. Lorsqu'elle plie l'échine face aux sautes d'humeur perçues dans l'agora médiatique, l'équité et la légitimité essentielles à notre système judiciaire sont menacées¹⁰.

15. L'objectivité et l'impartialité tempèrent le large pouvoir discrétionnaire du poursuivant. Le procureur de la poursuite doit agir de façon juste et sereine. Face à une défaillance établie, le tribunal doit adopter des mesures correctives pour protéger l'intégrité du système de justice pénale.

16. En résumé, le pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites comprend essentiellement les éléments suivants : tenter ou non une poursuite relativement à une dénonciation faite par un agent de la paix; ordonner un arrêt de procédure; accepter un plaidoyer de culpabilité pour une infraction de moindre gravité; retirer une inculpation ou fermer un dossier¹¹.

17. Au Québec, le Directeur des poursuites criminelles et pénales dirige (sous l'autorité générale du ministre de la Justice et procureur général) les poursuites criminelles et pénales. Il exerce les fonctions définies dans une loi habilitante, avec l'indépendance que celle-ci lui accorde. Il est en

⁹ *R. c. Cawthorne*, 2016 CSC 32, par.18 à 34

¹⁰ *R. c. Regan*, [2002] 1 R.C.S. 297, par.205

¹¹ *Idem*, par.46

outre (ainsi que les poursuivants agissant sous son autorité) le substitut légitime du procureur général¹².

18. En principe, le procureur général ne peut prendre en charge un dossier ou lui donner des instructions au poursuivant¹³. Lorsqu'un dossier soulève, à son avis, des questions d'intérêt général qui dépassent celles habituellement soulevées dans les poursuites criminelles et pénales, le procureur général peut, après en avoir avisé le DPCP, y intervenir, en première instance ou en appel, sans autre formalité¹⁴.

19. Outre les fonctions précitées, le DPCP exerce toute autre fonction qui lui est confiée par le procureur général ou le ministre de la Justice¹⁵. Il établit à l'intention des poursuivants sous son autorité des directives relativement à l'exercice des poursuites en matière criminelle ou pénale. Ces directives doivent intégrer les orientations et mesures prises par le ministre de la Justice et le directeur s'assure qu'elles soient accessibles au public¹⁶.

20. Les orientations que le ministre de la Justice élabore et les mesures qu'il prend concernant la conduite générale des affaires en matière criminelle et pénale visent notamment à assurer la prise en compte des intérêts légitimes des victimes d'actes criminels, le respect et la protection des témoins, la présence et la répartition des procureurs aux poursuites criminelles et pénales sur l'ensemble du territoire, le traitement de certaines catégories d'affaires ainsi que le traitement non judiciaire d'affaires ou le recours à des mesures de rechange à la poursuite. Les orientations et mesures ainsi prises sont rendues publiques¹⁷.

¹² Loi sur le directeur des poursuites criminelles et pénales, chapitre D-9.1.1, art.1

¹³ *Idem*, art.23

¹⁴ *Idem*, art.24

¹⁵ *Idem*, art.13(2)

¹⁶ *Idem*, art.18

¹⁷ *Idem*, art.22

21. Le DPCP peut conseiller les agents de la paix et les personnes responsables de l'application des lois relativement à tous les aspects d'une enquête ou d'une poursuite en matière criminelle ou pénale. Il peut demander à ces agents ou personnes un complément d'enquête dans les affaires dont il est saisi. Il peut en outre signaler au sous-ministre de la Sécurité publique les situations qui, à son avis, nécessitent l'institution d'une enquête policière¹⁸.

○ **Les agences de renseignement**

22. En matière de sécurité publique, le Service canadien de renseignement et de sécurité (SCRS), le Centre de sécurité des télécommunications Canada (CSTC) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC) apportent une importante contribution, mais secrète¹⁹.

23. Il est acquis que la préservation de la sécurité nationale et de l'ordre public relève des fonctions régaliennes de l'État. Depuis les attentats terroristes de 2001, plusieurs États ont affuté leur arsenal législatif, afin d'assurer aux citoyens un « droit à la sécurité ».

24. Ainsi prolifèrent les mesures d'exceptions conférant des pouvoirs spéciaux aux autorités publiques. La nécessité de garantir la protection de la sécurité publique, - comme intérêt juridique supérieur - est souvent évoquée²⁰.

25. Selon la Commission McDonald (1981)²¹, une autorité gouvernementale de renseignement doit être soumise à un régime de poids et contrepoids.

¹⁸ *Idem*, art.20

¹⁹ La *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada*, L.C. 2015, ch. 20, art. 2 (entrée en vigueur en août 2015) autorise plusieurs organismes fédéraux à échanger des renseignements confidentiels utiles en matière de sécurité nationale.

²⁰ Bruce Ackerman, *The Emergency Constitution*, (2004) 113 Yale L.J. 1029

²¹ Commission d'enquête sur certaines activités de la GRC, (1981) Partie VIII, p.887

Évoquant l'histoire des démocraties occidentales, les commissaires craignent que les services secrets de renseignements risquent d'être utilisés par le gouvernement du jour à des fins partisans, plutôt que d'agir exclusivement en vue de protéger la nation.

26. Il est dans l'ordre des choses que les services de sécurité empiètent sur les libertés fondamentales pour atteindre leurs objectifs. La démocratie exige toutefois un contrôle raisonnable de ces empiètements et l'imputabilité des espions²².

27. Le *Code criminel* prévoit que des policiers désignés peuvent, à certaines conditions, enfreindre la loi lorsqu'ils agissent dans le cadre d'une enquête criminelle. Cependant, toute action policière ne peut légalement causer la mort ou des lésions corporelles à autrui, porter atteinte à l'intégrité sexuelle d'une personne, ni détourner ou contrecarrer le cours de la justice²³.

28. Lorsqu'une activité constitue une menace envers la sécurité du Canada, les opérateurs du SCRS peuvent se comporter de façon similaire (et même plus) dans l'accomplissement de leur mission. Par dérogation à toute règle de droit (y compris la liberté de presse), munis d'une autorisation judiciaire²⁴, des agents désignés peuvent poser les actes nécessaires à la recherche d'informations. Ce pouvoir d'exception constitue une entrave sérieuse à la protection des sources journalistiques.

²² The Economist, 3 au 9 août 2013, p.11 – « Liberty's lost decade »

²³ Art.25.1 C.cr.

²⁴ Le par.12.1(3) de la *Loi sur le Service du renseignement de sécurité*, L.R.C., ch. C-23 précise qu'un mandat est requis lorsque les mesures envisagées porteront atteinte à un droit ou à une liberté garantis par la *Charte canadienne* ou qui seront contraires à d'autres règles du droit canadien.

29. En 2013, l'agence de presse américaine *Associated Press* fit l'objet d'une opération d'espionnage lors d'enquêtes sur des affaires de terrorisme. Le Département (fédéral) de la Justice américaine indiqua sa volonté de « durcir les critères » permettant la saisie de matériel journalistique. Le président Obama déclara vouloir saisir le Sénat d'un projet de loi constituant un « bouclier législatif pour les médias ». Cette promesse présidentielle n'a jamais eu de suite au Congrès²⁵.
30. En 2008, le patron des services de renseignement extérieur allemand (BND) fut sévèrement réprimandé par une commission parlementaire pour avoir autorisé l'espionnage d'une journaliste. Pire encore, l'influent journal *Der Spiegel* a rapporté que de nombreux médias internationaux auraient été ciblés par l'espionnage allemand²⁶.
31. Le maintien de l'ordre, sur lequel reposaient traditionnellement les activités de police, est désormais englobé dans une logique plus large, soit celle de la sécurité publique ou nationale. Soucieux de surveiller les agents de l'État œuvrant dans l'obscur domaine du renseignement et de l'espionnage, le Parlement canadien étudie présentement un projet de loi proposant la création d'un comité parlementaire mixte (député et sénateurs) ayant vocation d'assurer le respect de la loi²⁷.
32. Dans l'hypothèse où le gouvernement fédéral décide de légiférer sur la protection des sources journalistiques, la loi devrait-elle prévoir des mesures d'exception au profit des agences de renseignement et d'application de la loi en matière de sécurité nationale ? Si oui, lesquelles?

- **La police**

²⁵ La Presse, 12 juillet 2013

²⁶ Le Monde, 24 février 2017

²⁷ Le projet de loi C-22 s'intitule *Loi constituant le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement et modifiant certaines lois en conséquence*.

33. En général, l'ensemble des corps de police, ainsi que chacun de leurs membres, ont pour mission de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, de prévenir et de réprimer le crime et, selon leur compétence respective, les infractions aux lois ou aux règlements pris par les autorités municipales, et d'en rechercher les auteurs²⁸.
34. Pour réaliser cette charge, ils veillent à la sécurité des personnes et des biens, sauvegardent les droits et les libertés, respectent les victimes et sont attentifs à leurs besoins. La coopération avec la communauté dans le respect du pluralisme culturel est de rigueur²⁹.
35. C'est un directeur général qui commande et dirige la Sûreté du Québec. Il agit sous l'autorité du ministre de la Sécurité publique. En pratique, selon la Commission Poitras, ce dernier ne s'immisce pas dans les opérations de la S.Q.³⁰.
36. À l'étape d'une enquête policière, c'est la recherche de la vérité qui oriente le déroulement de l'investigation. Les enquêteurs doivent impérativement recueillir tous les éléments de preuve pertinents : ceux qui incriminent les personnes concernées autant que ceux qui sont disculpatoires ou favorables à un suspect.
37. Même si elle fonctionne indépendamment du ministère public, la police est tenue de lui communiquer tous les renseignements pertinents découverts pendant l'enquête, y compris les renseignements susceptibles d'aider l'accusé³¹. Les renseignements colligés lors d'une enquête policière n'appartiennent pas au ministère public. Ils sont plutôt la propriété du

²⁸ Al. 48(1), *Loi sur la police*, chapitre P-13.1

²⁹ Al. 48(2)

³⁰ Rapport de la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec, (1998), vol.1, p.55

³¹ *R. c. McNeil*, [2009] 1 R.C.S. 66, par.23

- public et doivent être utilisés de manière à faire en sorte que justice soit rendue³².
38. Saisi d'allégations à l'effet que des crimes auraient été perpétrés, un enquêteur ne doit jamais agir en mandataire de l'État, ou de la poursuite. Occupant une charge publique, le policier enquêteur n'agit pas comme fonctionnaire ou mandataire de l'État. Il est redevable devant la loi et sa conscience³³.
39. Un agent de la paix, croyant raisonnablement qu'une infraction a été commise ou qu'une enquête plus approfondie permettrait d'obtenir des éléments de preuve susceptibles d'inculper un justiciable, peut néanmoins exercer son pouvoir discrétionnaire et renoncer à la voie judiciaire. Ce pouvoir n'est toutefois pas absolu.
40. Cette décision doit être subjectivement justifiée, c'est-à-dire honnête et transparente; prenant appui sur des motifs valables et raisonnables, elle doit être objectivement justifiée. Au moment de décider de la légitimité d'une décision discrétionnaire, il importe de s'attacher aux circonstances matérielles qui ont donné lieu à cet exercice. Au final, la justification avancée devra être proportionnée à la gravité des actes, et le pouvoir discrétionnaire devra avoir été notoirement guidé par l'intérêt public³⁴.
41. S'agissant de la confiance du public envers la police, il est impératif que le processus d'enquête concernant la conduite d'un policier soit transparent. Qui plus est, il doit avoir toutes les apparences de la transparence³⁵.

○ **La séparation des pouvoirs**

³² *R. c. Quesnelles*, [2014] 2 R.C.S. 390 par.65

³³ *R. c. Campbell*, [1999] 1 R.C.S. 565, par.27 à 34

³⁴ *R. c. Beaudry*, [2007] 1 R.C.S. 190, par.35 à 39

³⁵ *Wood c. Schaeffer*, [2013] 3 R.C.S. 1053, par.6

42. La confiance ne se décrète pas. Elle se construit, se partage et se nourrit dans la durée. L'obligation du ministère public de préserver son objectivité et son esprit d'équité représente un devoir continu qui lui incombe à toutes les étapes de la procédure³⁶.
43. Comme « représentant de la justice », le procureur de la poursuite doit satisfaire à trois exigences : l'objectivité, c'est-à-dire l'obligation de traiter les faits de façon impartiale; l'indépendance par rapport à d'autres intérêts susceptibles d'avoir une incidence sur la poursuite, y compris ceux de la police et la défense; l'absence de propension à un sentiment – négatif ou positif – à l'égard d'un justiciable, suspect ou accusé³⁷.
44. Pour le citoyen, il s'agit d'une protection essentielle contre l'exercice parfois excessif et mal fondé du pouvoir de l'État. C'est l'un des mécanismes les plus importants de freins et contrepoids de notre système de justice pénale³⁸. La séparation des pouvoirs d'enquête et de poursuite de l'État constitue une importante garantie contre l'abus de l'un et de l'autre³⁹.
45. En établissant un niveau de contrôle indépendant entre l'enquête et la poursuite susceptible de s'ensuivre, la séparation des pouvoirs permet aussi de faire en sorte que les enquêtes comme les poursuites sont effectuées de façon plus complète et, partant, plus équitable⁴⁰.
46. Le simple fait que l'avocat du ministère public participe au processus d'enquête ne compromet pas nécessairement son objectivité. Cette exigence tient essentiellement à sa vigilance. De plus, un procureur du

³⁶ *R. c. Regan*, [2002] 1 R.C.S. 297, par.89

³⁷ *Idem*, par.156. Le juge Binnie est dissident sur un autre point. Toutefois, dans l'arrêt *Krieger c. Law Society of Alberta*, [2002] 3 R.C.S. 372, par.30 et 48, la Cour cite avec approbation ses observations.

³⁸ *Idem*, par.157

³⁹ *R. c. Davey*, [2012] 3 R.C.S. 828, par.37

⁴⁰ Précité note 23, par.159-160

DPCP s'acquitte d'un devoir public. Ce faisant, il doit agir efficacement et dignement. Présumé agir de bonne foi, il n'est pas à l'abri d'une intervention judiciaire. Une assertion de comportement vexatoire ou teinté de mauvaise foi doit cependant être prouvée⁴¹.

47. À certains égards, la fonction du poursuivant et celle du policier s'emmêlent. Elles diffèrent dans leur finalité. Le policier cherche à recueillir et soupeser la preuve. Le poursuivant s'attache essentiellement à déterminer si le dossier peut légalement appuyer une déclaration de culpabilité. Bref, la fonction policière se distingue de la fonction judiciaire ou quasi-judiciaire, en ce qu'elle s'attache avant tout aux faits.

48. En cas d'enquête négligente, le fait qu'un enquêteur peut engager sa responsabilité civile n'exige pas qu'il se prononce sur la culpabilité ou l'innocence du suspect avant l'étape de l'inculpation. Nul besoin pour lui d'obéir à une norme juridique ni de tirer des conclusions en droit. Cette analyse relève de la compétence des procureurs et du juge. La norme de diligence requise d'un enquêteur est celle du policier raisonnable⁴².

II - LA GOUVERNANCE POLICIÈRE

49. En référence avec la *Charte canadienne des droits et libertés*, la nécessité pour l'autorité gouvernementale de mettre en place une force policière indépendante et objective constitue un objectif urgent et réel⁴³.

⁴¹ 83.28 C.cr. (Re), [2004] 2 R.C.S. 248, par.95

⁴² Hill c. Commission des services policiers de la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth, [2007] 3 R.C.S. 129, par.50

⁴³ Telle est l'affirmation faite par la Cour suprême dans le cadre d'un litige en matière de relation de travail : Association de la police montée de l'Ontario c. Canada, [2015] 1 R.C.S. 3, par.142.

50. Chaque fois que la police enquête sur une violation de la loi, exécute des décisions judiciaires ou entre en contact avec les citoyens, sa conduite symbolise la façon dont les droits et libertés fondamentaux sont respectés et protégés. La manière dont la police s'acquitte de ses tâches est un indicateur avéré du niveau et de la qualité de la société démocratique, ainsi que du degré de respect pour la prééminence du droit.
51. Bras armé de l'État, la police et les agents de renseignement jouent un rôle clé dans une société démocratique. Gardiens de l'ordre public, ces affiliés de l'État doivent veiller à l'application juste et égalitaire de la loi, sans ingérence des autorités supérieures ou de n'importe qui d'autre⁴⁴.
52. Reconnaître la légitimité de l'action gouvernementale dans la sphère décisionnelle et opérationnelle de la police pose un sérieux défi de rationalité et d'équilibre. En effet, la police doit être imputable aux instances démocratiquement élues, sans quoi elle agirait selon sa propre autorité.
53. Par contre, les décisions et actions liées au pouvoir discrétionnaire des agents de la paix relèvent de leur compétence⁴⁵. Selon la Cour suprême, ni fonctionnaires, ni mandataires étatiques et indépendants du pouvoir exécutif, les policiers sont redevables uniquement devant la loi et leur conscience⁴⁶. Outre le travail de base lié à l'application de la loi, la Cour n'a fixé aucune limite de contrôle.
54. Dans la foulée de la Crise d'Octobre 70, en point de presse, le premier ministre canadien Pierre Elliott Trudeau déclarait que c'est le pouvoir judiciaire, plutôt que le gouvernement, qui protège les citoyens contre les

⁴⁴ Rapport de la Commission d'enquête sur l'Upperwash, p.360

⁴⁵ *Idem*, p.361

⁴⁶ *R. c. Campbell*, [1999] 1 R.C.S. 565, par.33

- abus policiers. La police peut mener des enquêtes sans autorisation ministérielle, voire même à l'insu du ministre intéressé. Toutefois, il nuance son propos quant à la sécurité publique : c'est le gouvernement qui assume la responsabilité de déterminer les directives à suivre⁴⁷.
55. Tout écart d'équilibre entre les objectifs décrits précédemment risque de miner la confiance des citoyens envers l'administration de la justice. Or, la méfiance du public affaiblit la paix sociale indispensable au maintien d'un État de droit⁴⁸. Qui plus est, la perception d'impartialité est essentielle au maintien de la confiance du public dans le système de justice⁴⁹.
56. La surveillance de l'action policière est une question complexe qui préoccupe le public. Concernant l'insatisfaction des citoyens, ce délicat exercice renvoie à différentes approches favorisant l'efficacité des services policiers, la transparence et la reddition de compte⁵⁰.
57. Au passage du temps, plusieurs commissions d'enquête ont abordé le sujet de l'indépendance policière face au contrôle gouvernemental. Selon la Commission McDonald (1981)⁵¹, les opérations policières doivent faire l'objet de surveillance ministérielle.
58. Dans un État démocratique, il ne faut jamais tolérer que la police ne connaisse d'autre loi que la sienne, d'opiner les commissaires. Ils doivent obéir à des gouvernements démocratiquement élus. Cela étant, il revient à l'autorité gouvernementale d'encadrer les fonctions quasi-judiciaires à l'aide de politiques publiques.

⁴⁷ "On the criminal law side, the protections we have against abuse are not with the government. They are with the courts. The police can go out and investigate crimes...without authorization from the Minister and indeed without his knowledge". En matière de sécurité, la police "do have to act under the general directions and guidelines laid down by the government of the day".

⁴⁸ *Re Therrien*, [2001] 2 R.C.S. 3, par.110

⁴⁹ *2747-3174 Québec Inc. c. RPAQ*, [1996] 3 R.C.S. 919, par.45

⁵⁰ *Penner c. Niagara (Commission régionale de services policiers)*, [2013] 2 R.C.S. 125, par.33

⁵¹ Rapport de la Commission McDonald, 1981, vol.2, p.1005-1006

59. La Commission d'enquête sur Ipperwash (2007)⁵² souligne que les caractéristiques traditionnelles de l'obligation ministérielle de rendre compte et le concept de gouvernement responsable se sont complexifiés depuis l'époque de la Commission McDonald (1981). Quand même, le juge Linden soutient que la responsabilité ministérielle demeure une assise fondamentale pour gérer les relations entre la police et le gouvernement.
60. Selon le juge O'Connor, commissaire enquêteur dans l'affaire Arar (2006), jamais le gouvernement ne peut intervenir dans l'à-propos ou la justesse d'une enquête de police. Primauté du droit oblige ! Toutefois, la doctrine de l'indépendance policière n'étant pas absolue, ses limites évoluent. Le juge O'Connor estime nécessaire pour le ministre responsable de la GRC d'être informé de la conduite de ses membres contrevenant à la primauté du droit ou à des politiques publiques⁵³.
61. Vu les pouvoirs extraordinaires de la police, il est essentiel qu'un examen minutieux et efficace de leur travail s'ensuive. Il existe une tendance internationale grandissante à recourir au mécanisme des directives publiques pour promouvoir la transparence des relations entre la police et le gouvernement. Selon le juge Linden (Commission Ipperwash), le modèle des directives offre un solide cadre institutionnel favorisant les objectifs de transparence, de reddition de compte et de responsabilité ministérielle⁵⁴.

⁵² Rapport du juge Sidney B. Linden, Commission d'enquête sur Ipperwash, p.382

⁵³ Rapport du juge Dennis O'Connor intitulé « Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale », 2006, p.458, 460 et 463.

⁵⁴ Rapport du juge Sidney B. Linden, Commission d'enquête sur Ipperwash, p.368-369

62. Dans un contexte policier, l'imputabilité (*accountability*) ou l'obligation redditionnelle signifie que les services de police et leurs membres doivent justifier leur conduite ou offrir des explications *a posteriori*. Cette exigence n'altère aucunement la protection des décisions opérationnelles. La réalité d'intervention malavisée des autorités policières supérieures existe toujours, bien qu'elle soit contingente⁵⁵.

63. Certes, un ministre ne peut jamais ordonner à la police d'entreprendre ou de clore une enquête. Cependant, la responsabilité ministérielle demeure une structure démocratique fondamentale servant à régir les relations entre la police et le gouvernement. L'État peut donc légitimement élaborer des politiques et formuler des directives afin de baliser le travail policier.

64. Au Québec, le procureur général émet des orientations publiques liant le DPCP, lequel formule à son tour des directives concernant l'exercice du pouvoir discrétionnaire de poursuite criminelle ou pénale incombant au ministère public.

o **Conclusion**

65. Lorsque le secret d'État bafoue la raison d'État, la démocratie a mauvaise mine. Il en va de même lorsque, sous un regard judiciaire distrait, le secret policier piétine des droits et libertés fondamentaux.

⁵⁵ Benoit Dupont, Le contrôle budgétaire des services de police australiens et la nouvelle gouvernance de la sécurité, (2005/1) vol.71 Revue Internationale des Sciences Administratives, 190, par.4 à 9; Conseil des académies canadiennes, The Expert Panel on the Future of Canadian Policing Models, 2014, p.60-61; Dominic Wood and David MacAlister, Accountable, responsive and independent : on the need for balance in police governance, (2005) 7 Int'l J. Police & Mgmt, 197

66. La négligence est une chose, la carambouille organisée, une autre. Une commission d'enquête doit fouiller les détails, non pour y trouver le diable, mais pour dévoiler certaines pesanteurs institutionnelles.