



« Une surveillance inchangée »

Mémoire à
l'Examen indépendant des organismes de surveillance
de la police

Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Octobre 2016

Table des matières

Aperçu	3
Portée de l'Examen indépendant des organismes de surveillance de la police.....	3
L'Ombudsman de l'Ontario et la surveillance de la police	4
Les trois organismes de surveillance de la police en Ontario	4
La surveillance de l'Ombudsman sur les organismes de surveillance de la police	5
La surveillance de l'Ombudsman sur les commissions de services policiers.....	7
Bilan	8
Renforcer la transparence et la responsabilisation : L'UES, le BDIEP et la CCOP	9
La surveillance de l'Ombudsman.....	9
Diffusion publique des rapports de l'UES.....	11
Noms des policiers et des témoins.....	13
Anciens rapports.....	13
Divulgence publique d'autres renseignements.....	14
Anciens policiers employés dans des organismes de surveillance de la police.....	15
Mandats clairs de par la loi	18
L'UES	20
Partage de l'information entre les organismes de surveillance	24
Collecte des renseignements démographiques	25
Améliorer la surveillance des commissions de services policiers	26
Conclusion	28
Annexe : Liste des recommandations	30

Aperçu

- 1 Depuis 1974, la surveillance exercée sur la police en Ontario a fait l'objet de plus d'une douzaine d'examens, menant à des centaines de recommandations de réformes. En réponse, les gouvernements successifs ont apporté des amendements de lois dans le but de renforcer la surveillance indépendante de la police. Cependant, il s'est avéré difficile de trouver le bon équilibre entre l'efficacité de la surveillance et la responsabilisation envers le public. Actuellement, le système de surveillance de la police en Ontario continue de susciter des critiques qui menacent de saper la confiance du public dans ce système.
- 2 Le 5 juillet 2015, Andrew Loku, 45 ans, père de cinq enfants, réfugié sud-soudanais arrivé au Canada en 2004, est mort sous les balles d'un policier de Toronto. La scène s'est passée dans l'immeuble où il habitait – une résidence pour les personnes aux prises avec des troubles de santé mentale – après un incident durant lequel il a brandi un petit marteau. L'Unité des enquêtes spéciales, organisme civil de l'Ontario chargé d'enquêter sur les décès impliquant la police, a déterminé qu'il n'était aucunement justifié de porter une accusation au criminel à l'endroit du policier responsable.
- 3 Le décès de M. Loku et l'exonération apparente du policier dans le rapport « secret » de l'Unité des enquêtes spéciales ont provoqué l'indignation, déclenchant entre autres des manifestations organisées par le groupe d'activistes appelé Les vies des Noirs comptent aussi. Réagissant à la pression du public, le 29 avril 2016, le gouvernement a fait paraître une version lourdement expurgée du rapport de l'UES concernant son enquête sur le décès de M. Loku. Le même jour, le Conseil des ministres de l'Ontario a demandé au juge Michael Tulloch, de la Cour d'appel de l'Ontario, d'effectuer un nouvel examen du système de surveillance de la police en Ontario.

Portée de l'Examen indépendant des organismes de surveillance de la police

- 4 Le mandat du juge Tulloch lui enjoint d'examiner comment la province peut :
 - renforcer la transparence et la responsabilisation des organismes de surveillance de la police, tout en préservant les droits fondamentaux;

- garantir que les organismes de surveillance de la police agissent avec efficacité et sont dotés de mandats clairs;
 - réduire les chevauchements et les inefficacités entre ces organismes¹.
- 5 De plus, son mandat lui demande d'examiner la divulgation d'information sur les enquêtes, la participation d'anciens policiers aux organismes de surveillance, la structure législative des organismes de surveillance, le partage de l'information entre ces organismes, et la collecte de statistiques démographiques.

L'Ombudsman de l'Ontario et la surveillance de la police

- 6 Mon Bureau est en droit d'enquêter indépendamment et impartialement sur les plaintes individuelles et systémiques à propos de la conduite administrative de plus de 1 000 organismes du secteur public, aux paliers provincial et local. En tant qu'Ombudsman, je dispose de vastes pouvoirs d'enquête et je peux faire paraître des rapports et des recommandations pour promouvoir des réformes constructives en matière de lois, de politiques, de pratiques et de procédures dans l'intérêt de tous les Ontariens.
- 7 Toutefois, le mandat de mon Bureau reste fragmenté en ce qui concerne les services de police et la surveillance exercée sur eux. Grâce à de récents amendements à la *Loi sur l'ombudsman* et à des textes de loi connexes, nous pouvons maintenant surveiller les organismes gouvernementaux municipaux. Cependant, malgré ce nouveau pouvoir, nous ne pouvons toujours pas examiner les plaintes du public sur les services policiers municipaux² ou sur les commissions de services policiers³. De plus, bien que mon Bureau puisse examiner certaines questions concernant la Police provinciale de l'Ontario⁴, il lui est interdit d'étudier les plaintes du public à propos de cet organisme.

Les trois organismes de surveillance de la police en Ontario

- 8 En Ontario, la responsabilité de la surveillance de la police incombe à trois organismes civils indépendants créés en vertu de la *Loi sur les services*

¹ Décret 629/2016, en ligne : <<http://www.policeoversightreview.ca/oicreview.pdf>>.

² *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990, chap. P. 15, art. 97.

³ Règl. de l'Ont. 114/15, par. 1 (4).

⁴ Voir, par exemple, notre rapport d'enquête systémique de 2012, *Dans le feu de l'action : Enquête visant à déterminer comment la Police provinciale de l'Ontario et le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels ont géré les blessures de stress opérationnel chez les policiers*, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Investigations/SORT%20Investigations/OPP-final-FR.pdf>>.

policiers : L'Unité des enquêtes spéciales (UES), le Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police (BDIEP) et la Commission civile de l'Ontario sur la police (CCOP).

- 9 Créée en 1990, l'**UES** enquête dans les affaires de blessures graves et de décès résultant de la conduite de policiers. Elle détermine si les policiers impliqués ont commis des infractions criminelles, et après avoir mené une enquête, le directeur de l'UES peut porter des accusations au criminel contre eux. Il doit faire rapport des résultats des enquêtes de l'UES au procureur général, y compris dans les affaires qui n'ont pas conclu à la culpabilité pénale des policiers.
- 10 Créé en 2007, le **BDIEP** a la responsabilité de recueillir, traiter et surveiller toutes les plaintes du public au sujet de la police. Il accepte les plaintes sur la conduite individuelle des policiers, ainsi que sur les politiques et les services généraux des organismes de police. Bien qu'il transmette de nombreuses plaintes aux services de police, le BDIEP enquête directement sur certaines plaintes concernant la conduite des policiers. Si des plaintes s'avèrent justifiées, elles peuvent mener à des mesures disciplinaires, en vertu de la *Loi sur les services policiers*.
- 11 Créée elle aussi en 2007, la **CCOP** statue sur diverses questions liées aux activités policières, dont les appels de décisions disciplinaires envers des policiers et les conflits budgétaires entre des services de police et des municipalités. De plus, elle peut enquêter sur la conduite ou le rendement professionnel de certains individus, dont des policiers.

La surveillance de l'Ombudsman sur les organismes de surveillance de la police

- 12 Mon Bureau est en droit d'examiner les plaintes à propos de la conduite administrative de l'UES. En revanche, notre mandat de surveillance sur la CCOP et le BDIEP se restreint à des questions autres que les plaintes du public et les processus disciplinaires. Rien d'étonnant donc que la plupart des plaintes que nous recevons du public sur ces organismes soient des plaintes que nous ne pouvons pas examiner. Par exemple, nous avons reçu plusieurs plaintes sur la qualité des enquêtes du BDIEP, sur son rejet de plaintes et sur son processus de renvoi de certaines plaintes aux services de police. Des plaintes nous sont aussi parvenues à propos du manque de réponse du BDIEP durant le processus de réception des plaintes ainsi que de préoccupations générales quant à son indépendance.
- 13 Les plaintes faites à mon Bureau à propos de l'UES portent souvent sur des allégations de partialité en faveur de la police et de manque de transparence. Au

cours de la dernière décennie, nous avons effectué deux enquêtes systémiques sur l'UES durant lesquelles nous avons constaté de graves problèmes structurels et opérationnels. Notre rapport sur la première enquête, *Une surveillance imperceptible* (2008), a examiné l'efficacité et la crédibilité opérationnelles de l'UES, et s'est soldé par **46** recommandations visant à améliorer le système de responsabilisation de la police en Ontario⁵. Le rapport de notre seconde enquête, *Le sabotage de la surveillance* (2011), s'est concentré sur la réponse du ministère du Procureur général à notre premier rapport, et a conclu que le Ministère n'avait pas apporté le soutien voulu à l'UES dans la mise en place des réformes, par crainte de résistance de la police⁶. Le second rapport a fait **16** recommandations pour améliorer la surveillance de la police, dont 13 étaient tirées du précédent rapport.

- 14 Les recommandations que nous avons faites pour transformer le pouvoir législatif de l'UES n'ont à ce jour pas été appliquées, et les problèmes que nous avons soulignés pour la première fois en 2008 continuent d'ébranler la confiance du public envers l'UES.
- 15 Nos demandes de réforme de l'UES n'ont pas été les seules à être négligées. À la fin de 2009, le ministère du Procureur général a demandé à l'honorable Patrick Lesage d'examiner les problèmes de relations entre les services de police et l'UES. Quand celui-ci a communiqué ses recommandations 15 mois plus tard, le Ministère s'est engagé à les appliquer. Toutefois, seules trois d'entre elles ont été mises en œuvre jusqu'à présent. Les autres, y compris la recommandation de réexaminer certaines questions litigieuses concernant l'UES et la police en 2013, n'ont pas été suivies. Entre-temps, le cadre législatif de la surveillance de la police en Ontario reste inchangé.
- 16 Du 1^{er} avril 2012 au 31 mars 2016, nous avons reçu **184** plaintes et demandes de renseignements au sujet des organismes de surveillance de la police en Ontario. Durant cette même période, nous avons aussi reçu plus de **1 968** plaintes et demandes à propos des services de police.
- 17 Le cas échéant, nous transmettons les plaintes sur les services de police au BDIEP, à l'UES ou à la CCOP. Bien qu'il soit interdit à mon Bureau d'enquêter

⁵ Ombudsman de l'Ontario, *Une surveillance imperceptible : Enquête sur l'efficacité et la crédibilité des opérations de l'Unité des enquêtes spéciales*, 2008, en ligne : https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Investigations/SORT%20Investigations/siureportfr_1.pdf.

⁶ Ombudsman de l'Ontario, *Le sabotage de la surveillance : Enquête sur l'application des recommandations concernant la réforme de l'Unité des enquêtes spéciales par le ministère du Procureur général*, 2011, en ligne : https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Investigations/SORT%20Investigations/SIU2-Final-FR-with-covers_1.pdf.

directement sur ces plaintes, elles nous ont donné un aperçu des préoccupations du public quant aux services de police en Ontario et elles ont étayé ma réponse aux questions de consultation du juge Tulloch.

Plaintes et demandes sur la police/la surveillance de la police	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
Unité des enquêtes spéciales (UES)	4	13	18	8
Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police (BDIEP)	45	36	22	35
Commission civile de l'Ontario sur la police (CCOP)	3	0	0	0
Police	365	538	358	284
Police provinciale de l'Ontario (OPP)	101	111	101	110

- 18 Mon Bureau est idéalement et particulièrement bien placé pour recueillir et examiner les plaintes à propos du BDIEP et de la CCOP. Lui accorder un droit de surveillance sur ces deux organismes – en plus de celui qu'il a sur l'UES – donnerait aux Ontariens une voie de recours fiable pour exprimer leurs préoccupations quant à la surveillance de la police. Mon Bureau pourrait aussi examiner les problèmes à un niveau systémique, promouvoir l'uniformité des processus de ces organisations, et renforcer la confiance du public pour la surveillance de la police.

La surveillance de l'Ombudsman sur les commissions de services policiers

- 19 Les commissions de services policiers constituent un élément important du système instauré pour garantir la surveillance civile, la responsabilisation et la transparence des services de police. Mon Bureau souligne systématiquement l'importance de puissantes commissions de services policiers et il a fait des démarches pour nouer des liens avec ces organismes essentiels à la surveillance⁷.

⁷ Par exemple, l'ancien Ombudsman André Marin a été invité à faire une présentation au congrès annuel de l'Ontario Association of Police Services Boards, en mai 2015. On trouvera un enregistrement de son discours en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Speeches/2015/Speech-to-Ontario-Association-of-Police-Services-B.aspx>>. L'ancien Ombudsman André Marin s'est aussi exprimé aux conférences de printemps de cette Association en 2012 et 2014. Pour plus de renseignements, voir : <https://storify.com/Ont_Ombudsman/andre-marin-speech-to-ontario-assn-of-police-servi> et <<https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Speeches/2014/Civilian-Oversight--Use-It-or-Lose-It.aspx>>.

- 20 En vertu de la *Loi sur les services policiers*, ces commissions sont composées d'un ou de plusieurs membres du conseil municipal, d'un membre qui est nommé par le conseil municipal mais n'en fait pas partie, et d'un ou de plusieurs membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil⁸. Les commissions peuvent comprendre 3, 5 ou 7 membres, selon la taille de la municipalité, et la majorité des membres doivent être nommés par cette dernière. La Loi définit les fonctions des commissions de services policiers - chacune de ces fonctions visant la prestation de services de police adéquats et efficaces dans la municipalité⁹.
- 21 Durant les quatre dernières années, mon Bureau a reçu diverses plaintes sur les commissions de services policiers. Certaines personnes étaient d'avis que leur commission de services policiers ne respectait pas les exigences de réunions en vertu de la *Loi sur les services policiers*, tandis que d'autres s'inquiétaient en général de la gestion de leur commission.

Plaintes et demandes sur les commissions de services policiers	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
	7	3	5	5

- 22 Actuellement, les commissions de services policiers sont exemptées de la surveillance de mon Bureau. Elles font l'objet d'une certaine surveillance, par le biais de la CCOP qui peut faire des demandes au sujet d'une commission de services policiers ou de la conduite d'un membre d'une commission. Dans certains cas, la CCOP est aussi en droit de suspendre ou de renvoyer des membres d'une commission de services policiers. Toutefois, la surveillance continue de présenter des lacunes, et il n'existe aucune raison valable de restreindre l'accès à mon Bureau pour le public quand celui-ci s'inquiète de la gestion de commissions de services policiers.

Bilan

- 23 La nomination du juge Tulloch par le gouvernement et le regain d'intérêt pour une réforme de la surveillance de la police en Ontario me paraissent encourageants. Nos organismes civils de surveillance sont des mécanismes critiques d'équilibre démocratique. Toutefois, la confiance que leur accorde le public dépend de leur efficacité, et des changements transformateurs s'imposent pour préserver cette confiance dans la province. Le 3 octobre 2016, j'ai rencontré

⁸ *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990 chap. P. 15, par. 27 (4) à (9).

⁹ *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990 chap. P. 15, par. 31 (1).

le juge Tulloch et des membres de son personnel de direction pour discuter de la position de mon Bureau sur les questions soumises à son examen.

- 24 Je fais plusieurs recommandations au juge Tulloch, en m'appuyant sur l'expérience de mon Bureau en matière de surveillance des services de police et sur sa mission qui vise à stimuler des changements positifs et à renforcer la confiance du public, en favorisant l'équité, la responsabilisation et la transparence du secteur public.
- 25 Je me concentrerai sur deux concepts fondamentaux en ce qui concerne les organismes provinciaux chargés de surveiller les services de police. Premièrement, mon Bureau devrait être en droit d'examiner les plaintes à propos de chacun de ces trois organismes de surveillance de la police en Ontario. L'incohérence historique et arbitraire imposée à ma surveillance sur l'UES, le BDIEP et la CCOP devrait être éliminée, pour renforcer l'équité, la responsabilisation et la transparence de l'administration de ces organismes. Deuxièmement, le reste des recommandations des rapports *Une surveillance imperceptible* et *Le sabotage de la surveillance* devraient être appliquées à l'UES, et utilisées pour guider les recommandations de réforme au BDIEP et à la CCOP. Il y a plus de huit ans que ces recommandations ont été présentées, et entre-temps plusieurs événements – dont la mort de civils au cours d'incidents très médiatisés qui ont provoqué l'indignation publique – ont fourni des preuves supplémentaires de la nécessité d'une surveillance civile rigoureuse et crédible sur la police.
- 26 De plus, par souci d'uniformité de la transparence et de la responsabilisation dans tous les secteurs de surveillance de la police, je déclare que la surveillance du secteur municipal accordée à mon Bureau devrait inclure les commissions de services policiers.

Renforcer la transparence et la responsabilisation : L'UES, le BDIEP et la CCOP

La surveillance de l'Ombudsman

- 27 L'UES, le BDIEP et la CCOP sont tous des organismes du gouvernement provincial, similaires aux centaines d'organismes placés sous la surveillance de mon Bureau. Tous les trois œuvrent dans la surveillance des services policiers. Toutefois, seule l'UES – chargée de la tâche importante de mener des enquêtes au criminel sur les décès ou les blessures graves impliquant des policiers – relève de la surveillance de l'Ombudsman.

- 28 Rien ne justifie de restreindre l'accès de mon Bureau au public quand il s'inquiète de l'administration du BDIEP et de la CCOP. Quand le Bureau de l'Ombudsman a été créé en 1975, il était en droit d'enquêter sur la Commission de police de l'Ontario, qui avait notamment la responsabilité d'enquêter sur la conduite des policiers. La disposition de la *Loi sur les services policiers* qui empêche actuellement mon Bureau de surveiller ces organismes résulte d'un accident de l'histoire, qui a ses origines dans la création d'un organisme civil indépendant de surveillance, à titre d'essai, pour le Service de police du Grand Toronto en 1981. À cette époque, mon Bureau n'avait pas droit de regard sur les municipalités, et la raison première d'exclure ainsi l'Ombudsman était probablement que ce service de police était municipal. L'organisme de surveillance du Service de police du Grand Toronto a été confirmé dans ses fonctions de manière permanente en 1984. Quand ce modèle de surveillance civile de la police a été élargi à toute la province, en 1990, la disposition qui excluait le droit de surveillance de l'Ombudsman s'est tout simplement répétée. Elle prévaut de nos jours encore, à la suite de modifications successives de la Loi.
- 29 La province devrait réexaminer et rectifier cet anachronisme. Mon Bureau est un lieu de dernier recours et ne refait pas le travail des organismes du secteur public. Notre objectif n'est pas d'examiner, d'enquêter ou de statuer de nouveau, mais de garantir que la conduite administrative des organismes est juste, responsable, transparente et reflète les pratiques exemplaires de l'administration. Le temps est venu de mettre fin à cette anomalie juridictionnelle, qui place le BDIEP et la CCOP dans une catégorie à part, et de garantir que ces trois organismes civils de surveillance font également l'objet de l'examen de l'Ombudsman.
- 30 Beaucoup d'Ontariens ne savent pas à qui s'adresser quand ils ont à se plaindre de la conduite ou des services de la police. Ils ne savent pas comment et à qui porter plainte, car les organismes de surveillance de la police – et les rôles différents qu'ils jouent – sont difficiles à comprendre et ne sont pas très médiatisés.
- 31 Par contre, le Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario est un organisme très connu. Quand les gens ont à se plaindre d'organismes du secteur public, ils pensent à mon Bureau. C'est en partie pourquoi nous recevons tant de plaintes sur les services de police. Bien que nous n'ayons pas le pouvoir d'examiner ces plaintes, nous pouvons évaluer leur teneur, orienter les plaignants vers l'organisme de surveillance concerné, et faciliter les communications dans certains cas. Avoir le droit de surveiller le BDIEP et la CCOP permettrait à mon Bureau de suivre ces aiguillages, d'examiner les tendances de plaintes, et d'agir de manière proactive pour les problèmes systémiques émergents.

Recommandation 1

Pour renforcer la transparence et la responsabilisation, le Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police et la Commission civile de l'Ontario sur la police devraient être placés sous la surveillance de l'Ombudsman de l'Ontario, tout comme l'Unité des enquêtes spéciales l'est actuellement.

Diffusion publique des rapports de l'UES

- 32 La transparence est d'une importance cruciale pour préserver la confiance du public envers la surveillance civile de la police. Quand les gens ne connaissent pas les faits, ils les présument. Comme l'a montré l'affaire Andrew Loku, ne pas révéler les raisons de ne pas porter d'accusation contre un policier peut attiser – et attise souvent – les soupçons et les présomptions à propos de la compétence et de l'impartialité des enquêtes de l'UES.
- 33 Pour protéger l'intégrité des enquêtes de l'UES, la réglementation en vertu de la *Loi sur les services policiers* restreint les renseignements que les services de police et l'UES peuvent divulguer durant une enquête de cet organisme¹⁰. Cependant, la Loi et la réglementation ne disent rien quant aux renseignements que l'UES peut – ou devrait – divulguer une fois qu'une enquête est terminée et qu'elle en a communiqué les résultats au procureur général. Historiquement, les rapports d'enquêtes de l'UES (généralement appelés « rapports du directeur » car ils sont communiqués par le directeur de l'UES) sont restés entourés de secret.
- 34 Quand mon Bureau a enquêté pour la première fois sur l'UES en 2008, cet organisme se montrait réticent à divulguer publiquement les conclusions de ses enquêtes. Nous avons constaté que l'UES ne publiait des communiqués de presse que dans un tiers des cas environ, et que les brefs sommaires de cas affichés sur son site Web ne donnaient que le strict minimum de détails¹¹.
- 35 L'UES a dit à mon Bureau qu'elle souhaitait fermement garder confidentiels ses rapports et elle a affirmé qu'une divulgation obligatoire de ces documents nuirait à son efficacité. Le directeur alors en poste à l'UES a expliqué que communiquer ces rapports pourrait mettre en danger l'équité d'enquêtes connexes et d'autres procédures, et avoir un effet dissuasif sur d'éventuels témoins (qui n'auraient plus une garantie de confidentialité). Il a aussi déclaré qu'expurger les rapports pour atténuer ces conséquences exigerait des ressources supplémentaires et

¹⁰ Règl. de l'Ont. 267/10, art. 13.

¹¹ *Une surveillance imperceptible*, paragraphe 312.

que ces versions des rapports pourraient continuer de présenter des dangers pour la confidentialité des renseignements de certaines personnes¹².

36 Malgré cette réticence de communication, mon Bureau a découvert qu'il n'était pas rare que des enquêteurs de l'UES lisent des rapports d'enquêtes à des civils concernés, en éliminant les noms ou les renseignements jugés particulièrement confidentiels. Parfois, certains enquêteurs de l'UES jugeaient même que les noms des témoins pouvaient être divulgués en toute sécurité¹³.

37 Dans notre rapport *Une surveillance imperceptible*, mon Bureau a reconnu que les inquiétudes de l'UES étaient fondées, mais il a fait valoir que cet organisme pourrait mieux équilibrer les objectifs divergents d'intégrité des enquêtes, de confidentialité des renseignements privés et d'intérêt public dans un système responsable et transparent de surveillance de la police. Vu la nécessité de renforcer la transparence et la responsabilisation à l'UES, nous avons conclu ceci :

Le public est en droit d'obtenir plus qu'un simple résumé des faits et plus qu'une brève conclusion. Les motifs de la décision du directeur devraient également être donnés. Ceci ne veut pas forcément dire que le directeur devrait énoncer toutes les preuves, en faisant référence au nom des témoins, mais simplement que la divulgation devrait être plus étoffée¹⁴.

38 Nous avons recommandé que l'UES « soit légalement tenue de divulguer publiquement les rapports du directeur dans les cas où il a été décidé de ne pas porter d'accusations, sous réserve que le directeur puisse, à sa discrétion, ne pas divulguer certains renseignements si leur divulgation risque de causer des torts graves ». En réponse à cette recommandation, l'UES a pris certaines mesures pour accroître la quantité d'information qu'elle divulgue dans le cadre de ses enquêtes. Toutefois, le gouvernement a rejeté notre recommandation de réforme de la loi.

39 Dans notre second rapport, *Le sabotage de la surveillance*, nous avons réitéré notre demande de divulgation des rapports du directeur dans les cas où il a été décidé de ne pas porter d'accusations, sous réserve que le directeur puisse, à sa discrétion, ne pas divulguer certains renseignements. Une fois de plus, le gouvernement a refusé d'appliquer cette recommandation.

40 Dans le cas de l'enquête de l'UES sur le décès d'Andrew Loku, le gouvernement a pris la décision sans précédent de communiquer une version partielle et

¹² *Une surveillance imperceptible*, paragraphe 315.

¹³ *Une surveillance imperceptible*, paragraphe 307.

¹⁴ *Une surveillance imperceptible*, paragraphe 315.

expurgée du rapport du directeur. Bien que certains membres du public aient critiqué la décision prise par le Ministère de ne pas divulguer le rapport complet, le fait qu'un rapport – même partiel – ait été rendu public souligne combien il est possible de montrer plus de transparence et de mieux équilibrer les intérêts divergents liés à l'intégrité des enquêtes, à la confidentialité des renseignements privés et à la divulgation publique de l'information. De plus, même quand l'UES décide de ne pas divulguer certains détails sur des incidents entre policiers et civils, les renseignements connexes à ses enquêtes deviennent souvent du domaine public par d'autres procédures, comme des poursuites pénales, des enquêtes de coroners et des procès civils.

- 41 Comme mon Bureau l'a fait observer à maintes reprises, la transparence devrait être l'option par défaut pour la surveillance de la police. Nous restons convaincus que le meilleur moyen de renforcer la transparence des enquêtes de l'UES, tout en préservant les droits fondamentaux, est de divulguer publiquement les rapports du directeur – sous réserve que celui-ci puisse, à sa discrétion limitée, protéger les renseignements confidentiels. Pour la troisième fois, nous faisons la recommandation suivante :

Recommandation 2

L'Unité des enquêtes spéciales devrait être légalement tenue de divulguer publiquement les rapports du directeur dans les cas où il a été décidé de ne pas porter d'accusations, sous réserve que le directeur puisse, à sa discrétion, ne pas divulguer certains renseignements si leur divulgation risque de causer des torts graves.

Noms des policiers et des témoins

- 42 Le directeur de l'UES est le mieux placé pour déterminer si, dans les circonstances particulières de chaque cas, la divulgation des noms des policiers ou des témoins pourrait risquer de causer des torts graves. Je suis convaincu que, s'il avait expressément le pouvoir discrétionnaire de faire preuve de plus d'ouverture en matière de divulgation, les divers intérêts pourraient être mieux équilibrés. Si le directeur exerçait ce pouvoir discrétionnaire, il devrait fournir une raison de ne pas divulguer les noms.

Anciens rapports

- 43 Je ne vois aucune raison de ne pas divulguer publiquement les anciens rapports du directeur, sous réserve que le directeur actuel dispose du pouvoir discrétionnaire de protéger les renseignements susceptibles de causer des torts graves. Pour déterminer s'il existe de tels risques, le directeur pourrait examiner

toute garantie de confidentialité donnée aux témoins lors de l'enquête d'origine faite par l'UES.

Divulgence publique d'autres renseignements

- 44 Comme l'UES effectue des enquêtes partout dans la province, sur de nombreux services de police, elle a l'occasion d'examiner les méthodes et les tendances des services à un niveau systémique. Dans notre rapport *Une surveillance imperceptible*, nous avons recommandé que l'UES fasse publiquement rapport de toute préoccupation importante quant aux activités policières, discernée lors de ses enquêtes – p. ex., utilisation des Tasers, processus de détention¹⁵. En réponse à cette recommandation, l'UES a pris des mesures pour mieux partager l'information sur les questions systémiques concernant des pratiques policières. Dans notre rapport *Le sabotage de la surveillance*, nous avons indiqué que le ministère du Procureur général et le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels avaient élaboré un protocole pour discuter des problèmes systémiques relatifs à la police identifiés par le directeur de l'UES.
- 45 Dans l'intérêt de la transparence, l'UES devrait continuer d'élaborer des processus pour rendre publiques les préoccupations graves à propos des méthodes et des tendances des services de police.

Recommandation 3

L'UES devrait rendre publiques les préoccupations graves à propos des méthodes et des tendances des services de police qu'elle discerne dans le cadre de ses enquêtes.

- 46 Chaque fois qu'un incident déclenche l'intervention de l'UES, le chef du service de police concerné doit, de par la réglementation, mener une enquête interne séparée (en plus de l'enquête de l'UES)¹⁶. Les services de police devraient être contraints, de par la loi, de communiquer publiquement ces rapports d'enquêtes internes dans les cas où aucune accusation n'a été portée. Que des accusations au criminel soient portées ou non dans les affaires de blessures graves ou de décès de civils, il est d'un grand intérêt pour le public de savoir si des problèmes liés à la conduite de la police se posent – p. ex., des problèmes potentiels de politiques, notamment en matière de formation, de supervision ou de tout autre élément éventuellement systémique.
- 47 Comme les précédents rapports de mon Bureau l'ont souligné, la divulgation des résultats des procédures administratives liées aux enquêtes de l'UES permettrait

¹⁵ *Une surveillance imperceptible*, Recommandation 22.

¹⁶ Règl. de l'Ont. 267/10, art. 11.

de renforcer la transparence du processus de surveillance de la police. Par conséquent, je réitère cette recommandation tirée des rapports *Une surveillance imperceptible* et *Le sabotage de la surveillance* :

Recommandation 4

La loi devrait stipuler que les rapports d'enquêtes internes de la police rattachées aux enquêtes de l'Unité des enquêtes spéciales doivent être rendus publics, dans les cas où aucune accusation n'a été portée, sous réserve du droit discrétionnaire de ne pas divulguer certains renseignements si cette divulgation pourrait entraîner un risque grave de préjudice. Quand des accusations sont portées à l'encontre de policiers dans le cadre d'enquêtes internes, le fait que des accusations ont été portées devrait être rendu public, de même que tout résultat éventuel.

- 48 En fin de compte, ce qui était vrai en 2008 et 2011 reste vrai aujourd'hui encore : rendre davantage compte, publiquement, des enquêtes de l'UES et des procédures connexes est de l'intérêt de toutes les parties prenantes. La confiance du public envers la surveillance de l'UES sur la police s'en trouvera grandement renforcée¹⁷.

Anciens policiers employés dans des organismes de surveillance de la police

- 49 Le système ontarien de surveillance civile de la police diffère de celui de nombreuses autres instances, qui ne confient pas à des civils le soin de mener des enquêtes indépendantes au criminel sur la police, mais laissent des policiers enquêter sur des policiers¹⁸. Cependant, le principe d'une surveillance civile a parfois souffert du rôle important joué par d'anciens policiers dans l'exécution du mandat d'organismes « civils » – et ceci est particulièrement vrai pour l'UES. Beaucoup estiment que l'UES est simplement un organisme où d'anciens policiers enquêtent sur des policiers.
- 50 La *Loi sur les services policiers* comprend des dispositions dont l'objectif est d'atténuer l'influence de la police au sein des organismes qui la surveillent. Le directeur de l'UES ne peut pas être un policier en fonction, ou un ex-policier. Les policiers en fonction ne peuvent pas être enquêteurs à l'UES, et les enquêteurs de l'UES qui sont d'ex-policiers ne peuvent pas participer aux enquêtes sur leurs

¹⁷ *Une surveillance imperceptible*, paragraphe 319, et *Le sabotage de la surveillance*, paragraphe 153.

¹⁸ Christopher Murphy et Paul McKenna, *La police enquêtant sur la police : Une analyse critique de la documentation* (2014 : Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC), en ligne : <<https://www.crcc-ccetp.gc.ca/fr/la-police-enquetant-sur-la-police-une-analyse-critique-de-la-documentation>>.

anciens services de police¹⁹. Des dispositions de loi similaires existent pour le BDIEP, mais rien n'empêche ses enquêteurs d'examiner des plaintes sur un service de police qui les employait précédemment²⁰. Quant à la CCOP, aucune disposition de loi ne lui interdit d'employer des policiers en fonction ou d'ex-policiers.

- 51 Malgré ces précautions en matière de lois, notre enquête de 2008 a déterminé que l'influence de la culture policière était omniprésente à l'UES. À cette époque, le personnel d'enquête de l'UES était principalement composé d'anciens policiers, dont la plupart étaient des hommes, de race blanche, âgés de 50 ans et plus, à la retraite. Tous les gestionnaires d'enquête cadraient avec ce profil. Ceci contrastait avec les services locaux de police, qui avaient commencé à prendre des mesures pour refléter la diversité raciale et culturelle de leurs communautés.
- 52 Nous avons aussi découvert que des enquêteurs de l'UES affichaient couramment des symboles de fidélité à la police, portant par exemple des anneaux, des montres et des cravates aux insignes de la police. Même le code vestimentaire à l'UES reflétait fondamentalement celui des détectives de police. Plusieurs enquêteurs de l'UES ont dit à mon Bureau qu'ils avaient entendu des collègues, ex-policiers, faire des remarques pro-police ou mettre en valeur leurs antécédents policiers lorsqu'ils traitaient avec les autorités policières. De plus, nous avons constaté qu'un langage injurieux, venu de la communauté policière – par exemple l'emploi de « rats de merde » pour décrire les personnes qui ont un casier judiciaire – était entré dans le lexique de l'UES.
- 53 La perception du public est critique pour la crédibilité et l'efficacité des organismes de surveillance de la police. Bien sûr, d'anciens policiers qui enquêtent sur des policiers en fonction peuvent très bien se montrer indépendants et impartiaux, mais cette situation peut inciter le public à croire qu'il y a une influence indue. De plus, il importe que l'UES reflète la diversité de ses communautés. Pour avoir la confiance des communautés, les organismes civils de surveillance de la police doivent prendre toutes les mesures raisonnables afin d'éviter que leurs structures et leurs méthodes organisationnelles incitent à croire à la partialité.
- 54 Au fil des années, d'anciens policiers ont apporté une contribution précieuse à l'UES, grâce à leurs connaissances et à leurs compétences. Il peut être difficile, par exemple, de conserver un personnel civil qui a des compétences techniques similaires à celles d'anciens spécialistes judiciaires de la police. Pourtant, l'UES a réussi à garder dans ses rangs des enquêteurs civils compétents, ce qui

¹⁹ Loi sur les services policiers, à 113 (3) et (6).

²⁰ Loi sur les services policiers, à 26.1 (2) et (5).

prouve bien que des antécédents policiers ne sont pas obligatoires pour enquêter sur la police.

- 55 Dans *Une surveillance imperceptible*, nous avons souligné qu'accentuer la représentation civile parmi les effectifs d'enquête et de gestion de l'UES, et prendre des mesures supplémentaires pour limiter l'influence de la culture policière et des liens avec la police, pourrait amener le public à croire à une plus grande indépendance et une plus grande impartialité de l'UES. Par conséquent, nous avons fait les recommandations suivantes :
- L'Unité des enquêtes spéciales devrait immédiatement prendre des mesures pour garantir une représentation civile au sein de son personnel de direction des enquêtes.
 - Le ministère du Procureur général devrait immédiatement prendre des mesures pour s'assurer que l'Unité des enquêtes spéciales dispose d'un système de classification qui lui permet de recruter davantage de civils pour son personnel d'enquête.
 - L'Unité des enquêtes spéciales devrait s'assurer qu'aucun membre de son personnel d'enquête ne porte ou n'affiche des symboles suggérant qu'il s'identifie à la police ou montrant son ancienne appartenance à la police ou son ancien statut de policier.
 - L'Unité des enquêtes spéciales devrait s'assurer qu'aucun ancien policier, y compris son chef enquêteur, n'est mis dans une situation qui l'amène à traiter de cas concernant son ancien corps de police, à quelque titre que ce soit²¹.
- 56 Depuis 2008, les divers changements apportés à l'UES n'ont que partiellement répondu à ces recommandations. Ainsi, l'UES a créé un nouveau poste d'enquêteur pour attirer des candidats issus de la société civile. Elle a aussi élaboré une politique interdisant légalement à tout membre du personnel de participer à des enquêtes sur son ancien service de police et elle a surveillé de plus près le port de symboles des services policiers par son personnel.
- 57 Pourtant, les préoccupations exprimées dans *Une surveillance imperceptible* quant à l'influence de la culture policière à l'UES restent vraies aujourd'hui encore. Elles concernent généralement chacun des organismes civils de surveillance de la police en Ontario, dans la mesure où chacun emploie d'anciens policiers. C'est pourquoi nous faisons les recommandations suivantes

²¹ *Une surveillance imperceptible*, Recommandations 9, 10, 11 et 28.

afin d'accroître l'indépendance et la crédibilité, perçues et réelles, des organismes de surveillance de la police en Ontario :

Recommandation 5

Les organismes de surveillance de la police en Ontario devraient immédiatement prendre des mesures pour garantir une meilleure représentation civile parmi leurs effectifs et leurs gestionnaires. Ils devraient veiller à ce que la composition de leur personnel reflète la diversité de leurs communautés.

Recommandation 6

Le ministère du Procureur général devrait veiller à ce que les organismes de surveillance de la police disposent d'un système de classification des emplois qui leur permette de recruter plus efficacement des civils pour leur personnel d'enquête.

Recommandation 7

Les organismes de surveillance de la police en Ontario devraient s'assurer qu'aucun membre de leur personnel ne porte ou n'affiche des symboles suggérant qu'il s'identifie à la police, ou montrant son ancienne appartenance à la police ou son ancien statut de policier.

Recommandation 8

Les organismes de surveillance de la police en Ontario devraient veiller à ce qu'aucun ancien policier ne soit mis dans une situation qui l'amène à traiter de cas concernant son ancien service de police, à quelque titre que ce soit.

- 58 Ces mesures fondamentales d'encadrement renforceraient la confiance du public envers l'indépendance de la surveillance exercée sur la police. La surveillance civile de la police est née de la méfiance qu'avait le public à l'endroit de policiers qui enquêtaient sur d'autres policiers. Il est essentiel que les organismes de surveillance de la police en Ontario prennent des mesures pour rester – en apparence comme en réalité – des entités de surveillance civile de la police.

Mandats clairs de par la loi

- 59 La *Loi sur les services policiers* est un parfait exemple de loi multi-tâches. Elle définit non seulement les exigences de fonctionnement et de gouvernance des services de police municipale, de la Police provinciale de l'Ontario et des commissions municipales de services policiers, mais elle traite aussi de la discipline, des relations de travail, des pensions, de la sécurité des cours, et crée

trois organismes civils de surveillance de la police. Cette Loi s'accompagne de divers règlements qui couvrent des sujets allant de la manière dont les municipalités financent leurs services de police à la gestion des cas majeurs, en passant par les processus de plaintes du public. De plus, la *Loi sur les services policiers* couvre des secteurs de responsabilités qui relèvent de deux ministères. Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels est chargé des forces de l'ordre dans la province et administre donc généralement la Loi. Cependant, pour renforcer leur indépendance vis-à-vis des autorités policières, les organismes de surveillance de la police créés de par la Loi font rapport au ministère du Procureur général.

- 60 Dans ce contexte, quand la question se pose de savoir si les mandats de ces trois organismes de surveillance devraient être définis dans un texte de loi distinct de la *Loi sur les services policiers*, la réponse est simple : c'est un oui catégorique. Actuellement, les exigences concurrentielles de la *Loi sur les services policiers* font de l'ombre à la surveillance de la police.
- 61 Depuis 1990, en dépit du mandat critique de l'UES, le pouvoir de cet organisme est circonscrit dans un seul article de la *Loi sur les services policiers* – puis dans un court règlement. Dans *Une surveillance imperceptible* et *Le sabotage de la surveillance*, mon Bureau a déterminé que la structure législative de l'UES perpétuait un état de crise identitaire. L'UES n'était (et n'est) ni pleinement indépendante sur le plan opérationnel, ni partie intégrante du ministère du Procureur général²². Dans nos deux rapports, nous avons recommandé que l'UES soit reconstituée en vertu de sa propre loi pour remédier aux nombreux problèmes qui limitent son plein développement en tant qu'organisme de surveillance. Cette recommandation réitérait d'autres demandes faites précédemment – dans le « plan d'action » de 2005 de l'UES, ainsi que dans une note de service du Ministère datée de novembre 2005 – en vue de donner à l'UES son propre fondement législatif²³.
- 62 La même logique s'applique au BDIEP et à la CCOP. En tant qu'organismes civils de surveillance, ceux-ci ont droit à une indépendance législative vis-à-vis de la loi qui régit les forces de l'ordre. Ils ont droit à leur propre loi constitutive. Par conséquent, je fais la recommandation suivante :

Recommandation 9

Les organismes de surveillance de la police en Ontario devraient être reconstitués en vertu d'une nouvelle loi traitant spécifiquement de leurs mandats et de leurs pouvoirs d'enquête.

²² *Une surveillance imperceptible*, paragraphe 367 et *Le sabotage de la surveillance*, paragraphe 174.

²³ *Une surveillance imperceptible*, paragraphe 367.

63 Simplement transposer les dispositions de loi existantes pour chacun de ces organismes de la *Loi sur les services policiers* à un texte de loi autonome restera inefficace si leurs mandats et leurs pouvoirs ne sont pas clairement définis et suffisamment forts. La nouvelle structure législative devrait promouvoir l'indépendance, l'efficacité, la transparence et la responsabilisation de chacun des organismes de surveillance. À titre d'exemple, signalons que mon Bureau a maintes fois fait des commentaires sur l'insuffisance des dispositions de loi qui régissent l'UES.

L'UES

64 Dans *Une surveillance imperceptible*, tout comme dans *Le sabotage de la surveillance*, nous avons détecté des problèmes quant à la clarté du mandat de l'UES et quant à sa capacité à s'en acquitter avec efficacité.

65 L'UES a le pouvoir d'enquêter à la suite d'un décès ou d'une « blessure grave ». Mais l'expression « blessure grave » n'est pas définie. Dans la plupart des cas, l'UES compte sur les services de police pour l'informer des incidents qui relèvent de son mandat. Elle a adopté sa propre définition de « blessure grave », mais celle-ci n'est pas toujours acceptée et appliquée par les services de police. Nos rapports ont révélé que, dans certains cas, cette absence de définition claire et cohérente contribuait à une notification tardive de l'UES – et parfois même à l'absence de toute notification. Comme l'efficacité de l'UES en souffre, nous avons recommandé à deux reprises que l'expression « blessure grave » soit définie dans la loi.

66 De même, nous avons constaté qu'à un moment donné, la Police provinciale de l'Ontario a imposé une évaluation interne de la criminalité comme condition préalable à toute notification de l'UES. Fondamentalement, l'OPP effectuait un examen préliminaire des incidents, avant de les signaler à l'UES. La détermination de la criminalité est au centre du mandat de l'UES, et le fait que l'OPP n'accepte pas ce point était profondément troublant. Nous avons recommandé que la loi régissant l'UES :

[précise] que l'Unité des enquêtes spéciales est seule responsable d'évaluer la criminalité des incidents où quelqu'un a trouvé la mort ou a subi des blessures graves lors d'une intervention de la police²⁴.

67 Nous avons aussi constaté que d'autres ambiguïtés entravaient les efforts faits par l'UES pour s'acquitter de son mandat, notamment une confusion quant à

²⁴ *Une surveillance imperceptible*, Recommandation 33 et *Le sabotage de la surveillance*, Recommandation 5.

savoir si elle pouvait enquêter sur un incident quand un policier (et non un civil) était blessé ou tué par un autre policier, ainsi que sur d'anciens cas impliquant un policier retraité. Dans ce dernier cas, la Cour d'appel de l'Ontario a confirmé que l'UES était en droit d'enquêter²⁵. Toutefois, nous avons recommandé que la loi stipule expressément que l'UES a le pouvoir d'enquêter sur des incidents où des policiers sont impliqués dans des blessures graves ou le décès d'autres policiers, ainsi que sur d'anciens incidents impliquant des policiers désormais à la retraite.

- 68 L'indépendance du directeur de l'UES vis-à-vis du Ministère nous a aussi préoccupés. Nous avons recommandé que la loi exige que le directeur de l'UES soit nommé pour un mandat quinquennal renouvelable, sa rétribution étant déterminée de manière objective, et non pas en fonction de son rendement.
- 69 Ces recommandations restent ignorées et je demande une fois de plus à la province de donner un fondement législatif puissant aux organismes de surveillance de la police en Ontario.

Recommandation 10

En élaborant une loi autonome pour les organismes de surveillance de la police en Ontario, la province devrait veiller à y inclure des dispositions propres à favoriser l'indépendance, l'efficacité, la transparence et la responsabilisation de chacun des organismes.

Recommandation 11

Le nouveau cadre législatif de l'Unité des enquêtes spéciales devrait définir clairement le mandat de cet organisme. Pour parvenir à cette clarté, la province devrait apporter les modifications de loi recommandées dans *Une surveillance imperceptible* et dans *Le sabotage de la surveillance*. Plus précisément, la nouvelle loi devrait :

- définir l'expression « blessure grave » et préciser que l'Unité des enquêtes spéciales est seule responsable d'évaluer la criminalité des incidents entraînant la mort ou des blessures graves lors d'une intervention de la police;
- définir clairement le pouvoir d'enquête de l'Unité des enquêtes spéciales, notamment le pouvoir d'enquêter quand un policier a blessé un collègue, et sur d'anciens cas impliquant un policier désormais à la retraite;

²⁵ *Peel Regional Police Service v Scott*, 2012 ONCA 292.

- stipuler que le directeur de l'UES est nommé pour un mandat quinquennal renouvelable, sa rétribution étant établie de manière objective, et non pas en fonction de son rendement.
- 70 En plus de clarifier le mandat de l'UES, la loi révisée devrait définir le fondement requis pour que l'UES puisse s'acquitter avec efficacité de son mandat renforcé.
- 71 Ce n'est un secret pour personne que les rapports entre les services de police et l'UES sont souvent tendus. Dans plusieurs cas très médiatisés, des policiers ont refusé de coopérer aux enquêtes de l'UES. Lors de la fusillade qui a coûté la vie à Jermaine Carby en 2014, un policier a enlevé un couteau de la scène de l'incident avant l'arrivée du personnel de l'UES. Comme le directeur de l'UES l'a signalé dans son rapport, cet acte était extrêmement regrettable et « a entaché l'intégrité de l'enquête de l'UES »²⁶. Dans le cas d'Andrew Loku, un policier a indûment consulté des vidéos connexes à l'incident, alors que l'enquête de l'UES était en cours. Le rapport du directeur a conclu qu'il n'y avait pas d'explication adéquate pour justifier cette conduite et a souligné que la confiance de la communauté envers l'enquête de l'UES s'en trouvait minée²⁷. Malgré les fautes de conduite flagrantes de ces policiers, le directeur de l'UES n'avait officiellement aucun moyen de les tenir responsables de leurs actes.
- 72 Ces situations étaient peut-être exceptionnelles, mais dans *Une surveillance imperceptible*, mon Bureau a constaté que des enquêteurs et des gestionnaires de l'UES étaient souvent exaspérés de ne pas pouvoir contraindre des policiers à coopérer à leurs enquêtes²⁸. Couramment, des policiers qui avaient été témoins d'un incident retardaient de plusieurs mois leurs entrevues obligatoires avec l'UES, alors qu'en vertu de la Loi, les policiers témoins doivent se présenter aux entrevues immédiatement sur demande (ou dans les 24 heures, en cas de motifs raisonnables de retard)²⁹.
- 73 Compte tenu de ces préoccupations, mon Bureau a recommandé une réforme de loi pour garantir que la police coopère aux enquêtes de l'UES et pour renforcer l'intégrité de ce processus. Nous avons recommandé que la loi précise clairement le droit qu'a l'UES d'exiger la divulgation des notes de la police, des documents du personnel et des politiques de la police, qu'elle prévoit des infractions pour entrave au processus et manque de coopération, et qu'elle

²⁶ « L'UES conclut son enquête sur un décès par balle à Brampton », Unité des enquêtes spéciales (21 juillet 2015), en ligne : <http://www.siu.on.ca/fr/news_template.php?nrid=2344>.

²⁷ « Rapport du directeur – Andrew Loku », Unité des enquêtes spéciales (15 mars 2016), en ligne : <https://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/about/pubs/siu_loku_investigation/>.

²⁸ *Une surveillance imperceptible*, paragraphe 221.

²⁹ Règl. de l'Ont. 267/10, à par. 8 (1) et *Une surveillance imperceptible*, paragraphe 175.

renforce le devoir de séparer les policiers témoins. Ces recommandations n'ont pas été appliquées.

- 74 Dans *Le sabordage de la surveillance*, mon Bureau a recommandé une fois de plus que la province apporte des modifications de loi pour renforcer les pouvoirs de l'UES, afin de contraindre la police à coopérer. Une fois de plus, ces recommandations ont été ignorées.
- 75 Le manque de coopération de la police nuit à l'efficacité de l'UES à s'acquitter de son rôle de surveillance. Cinq ans plus tard, je demande une nouvelle fois à la province d'appliquer des recommandations visant à garantir que le cadre législatif de l'UES lui permette de s'acquitter de son mandat, même face à une résistance de la police.

Recommandation 12

Le cadre législatif révisé de l'Unité des enquêtes spéciales devrait garantir que cet organisme dispose des moyens juridiques de s'acquitter de son mandat, notamment de la capacité de réagir en l'absence de collaboration de la police. Comme mes précédents rapports l'ont recommandé, la nouvelle loi devrait :

- inclure une définition spécifique des notes des policiers et stipuler que les policiers doivent divulguer les documents personnels pertinents et les politiques de la police;
- exiger que les membres civils de la Police provinciale de l'Ontario coopèrent aux enquêtes de l'Unité des enquêtes spéciales;
- créer une infraction, punissable d'une amende ou d'une peine de prison, pour les cas où la police refuse de coopérer ou fait entrave à l'Unité des enquêtes spéciales.

- 76 Un fondement juridique exhaustif, et clairement défini, s'avère essentiel pour que chaque organisme de surveillance puisse s'acquitter de son mandat et servir les intérêts du public. Donner un cadre législatif séparé et actuel aux trois organismes de surveillance de la police en Ontario contribuera à garantir que ces organismes disposent de l'infrastructure légale et des ressources nécessaires pour travailler de manière indépendante, efficace, responsable et transparente.

Partage de l'information entre les organismes de surveillance

- 77 Dans le cadre législatif actuel, chaque organisme de surveillance de la police fonctionne fondamentalement en vase clos. Dès qu'il devient clair qu'une question particulière ne relève pas du mandat d'un organisme, celui-ci cesse son examen et il se trouve dans la quasi impossibilité de communiquer des preuves recueillies lors de son enquête à l'organisme responsable. Ce processus est inefficace et peut avoir un effet négatif sur l'opinion que se fait le public de la responsabilisation de la surveillance.
- 78 Par exemple, l'examen d'un incident par l'UES peut conclure à l'absence de conduite criminelle, mais soulever des questions qui devraient être examinées dans le cadre du processus disciplinaire d'un service de police. La loi ne prévoit aucun mécanisme pour rediriger alors le dossier ou pour partager des preuves. Durant les deux enquêtes systémiques de mon Bureau, nous avons constaté que le directeur de l'UES avait souvent écrit des lettres à des chefs de police pour leur signaler des problèmes de conduite chez les policiers. Mais les chefs de police avaient souvent montré de la réticence à répondre à ces lettres ou à prendre des mesures.
- 79 Dans *Une surveillance imperceptible* tout comme dans *Le sabotage de la surveillance*, mon Bureau a soulevé le problème posé par ce manque de coordination et de partage de l'information³⁰. L'UES ne disposait d'aucun moyen concret de contraindre la police à respecter les exigences réglementaires de coopération aux enquêtes. Certes, le directeur de l'UES pouvait signaler les manques de coopération de policiers aux chefs des services de police, mais la résistance à la surveillance de l'UES, qui fait si solidement partie de la culture des policiers, rendait ce mécanisme en grande partie inefficace.
- 80 Pour renforcer l'obligation qu'a la police de se conformer aux exigences réglementaires, nous avons recommandé que le directeur de l'UES ait le pouvoir discrétionnaire de signaler officiellement les manques de coopération à la CCOP, en vue d'un examen dans le cadre du processus disciplinaire de cet organisme.

Recommandation 13

Le directeur de l'Unité des enquêtes spéciales devrait pouvoir, à sa discrétion, signaler directement à la Commission civile de l'Ontario sur la police les incidents de non-respect des exigences législatives et réglementaires par la police, relativement à sa coopération aux enquêtes de l'Unité, pour un examen disciplinaire.

³⁰ *Une surveillance imperceptible*, paragraphe 296, *Le sabotage de la surveillance*, paragraphe 134.

- 81 De même, les autres organismes de surveillance civils devraient pouvoir communiquer des dossiers à l'organisme concerné, une fois que la nécessité de le faire devient claire. Comme ce processus permettrait d'améliorer la responsabilisation et de réduire les inefficacités entre les organismes de surveillance, je fais la recommandation suivante :

Recommandation 14

Chacun des organismes de surveillance de la police devrait disposer du pouvoir discrétionnaire de signaler les incidents qui ne relèvent pas de son mandat à l'organisme de surveillance qui est concerné, en vue d'un examen. La province devrait instaurer des protocoles de partage de l'information pour faciliter ce processus d'aiguillage entre les organismes de surveillance.

- 82 Bien entendu, l'élargissement du mandat de mon Bureau pour inclure la surveillance de ces trois organismes nous permettrait de faire un suivi de ce processus d'aiguillage et de garantir qu'il fonctionne correctement et efficacement.
- 83 Nous comprenons bien que le mandat de chacun des organismes génère différents éléments à prendre en compte en ce qui concerne les preuves et que, dans certains cas, la *Charte* puisse limiter les preuves qu'ils peuvent partager entre eux. Toutefois, l'occasion se présente clairement d'améliorer le partage de l'information, ainsi que l'efficacité, la responsabilisation et la transparence des organismes de surveillance de la police en Ontario.

Collecte des renseignements démographiques

- 84 La première étape à franchir pour régler un problème est souvent de le mesurer, et pour mesurer un problème, il faut recueillir des données.
- 85 Une bonne partie du public croit que les personnes ayant certaines caractéristiques démographiques – p. ex., origine raciale, état de santé mentale – courent plus le risque d'être gravement blessées ou tuées par des policiers. Ainsi, le *Toronto Star* a signalé que depuis 1990, au moins 35 % des civils tués par balles par des policiers à Toronto étaient des hommes noirs, alors que seulement 9 % de la population torontoise est noire³¹.

³¹ Wendy Gillis, « How many black men have been killed by Toronto police? We can't know », *Toronto Star* (16 août 2015), en ligne : <<https://www.thestar.com/news/crime/2015/08/16/how-many-black-men-have-been-killed-by-toronto-police-we-cant-know.html>>.

- 86 Les trois organismes de surveillance de la police en Ontario devraient recueillir et analyser des données démographiques sur les incidents entre civils et policiers qui relèvent de leurs mandats respectifs. Les données recueillies et examinées devraient inclure des données démographiques pertinentes, par exemple sur le sexe, l'âge, l'ethnicité, l'état de santé mentale, l'invalidité et le statut d'autochtone.
- 87 Faire un suivi et un contrôle de ces renseignements permettrait à chacun des organismes de surveillance de cerner les tendances des interactions entre civils et policiers et de concevoir des pratiques exemplaires qui pourraient être partagées avec les services de police partout dans la province.
- 88 Les statistiques démographiques globales sur les incidents examinés par les organismes de surveillance de la police présentent un vif intérêt pour le public et elles devraient être divulguées publiquement chaque année.

Recommandation 15

Chaque organisme de surveillance de la police devrait recueillir et analyser des données démographiques sur les incidents entre civils et policiers qui relèvent de son mandat. Ces renseignements, présentés sous forme globale, devraient être divulgués publiquement chaque année et partagés avec les services de police partout dans la province.

- 89 Mesurer, analyser, et diffuser des statistiques démographiques sur les interactions entre des civils et les organismes de surveillance de la police contribuera à renforcer la confiance qu'a le public dans les forces de l'ordre et la surveillance de la police dans la province.

Améliorer la surveillance des commissions de services policiers

- 90 Depuis le 1^{er} janvier 2008, mon Bureau est en droit de veiller à l'application des dispositions de la *Loi sur les municipalités* qui exigent que les municipalités et les conseils locaux tiennent leurs réunions en public, sous réserve d'exceptions précises énoncées dans la Loi. Bien que les commissions de services policiers répondent à la définition générale des conseils locaux donnée par la Loi, elles ont été explicitement exclues des dispositions des réunions publiques et des mesures d'exécution de cette Loi³². Vraisemblablement, cette exclusion s'appuyait sur le fait qu'en vertu de la *Loi sur les services policiers*, les commissions de services policiers étaient déjà tenues de se réunir en public,

³² *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001 chap. 25, par. 238 (1).

dans la plupart des circonstances³³. Cependant, contrairement à la *Loi sur les municipalités*, cette Loi ne prévoit aucun moyen d'imposer le respect de ces exigences; si un membre du public croit qu'une commission de services policiers s'est réunie indûment en privé, il n'a aucun recours.

- 91 Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2016, mon Bureau a un droit d'examen général des plaintes sur la conduite administrative des municipalités et d'autres organismes municipaux. Bien que les conseils municipaux nomment la majorité des membres des commissions de services policiers, celles-ci continuent d'échapper au pouvoir de mon Bureau et aux autres mécanismes de surveillance municipale³⁴.
- 92 Cette exclusion est troublante, car la responsabilisation et la transparence de ces commissions soulèvent depuis longtemps des inquiétudes. Ainsi, en juin 2012, l'honorable John W. Morden a fait paraître un rapport dans lequel il a critiqué les restrictions de rôle que s'imposait la Commission des services policiers de Toronto, ainsi que la confusion qu'elle faisait entre questions opérationnelles et questions non opérationnelles³⁵.
- 93 Il n'existe aucune explication, aucune raison fondée, permettant d'exempter les commissions de services policiers de notre surveillance. Mon Bureau a donné la preuve de ses compétences et de son expérience en matière d'examen des problèmes liés aux forces de l'ordre, au palier provincial. Récemment, nous avons enquêté sur les directives données à la police par le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels sur la désescalade des situations conflictuelles. Notre enquête nous a menés à faire 22 recommandations pour améliorer les pratiques du Ministère en matière de directives données aux policiers sur le recours à la force et la désescalade³⁶. Auparavant, nous avons enquêté sur la manière dont le Ministère et l'OPP traitaient les problèmes de blessures de stress opérationnel chez les policiers³⁷, ainsi que sur le rôle joué par le Ministère dans le recours à un règlement pour accorder très discrètement des pouvoirs extraordinaires à la police durant le sommet du G20 à Toronto en 2010.

³³ *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990 chap. P.15, par. 35 (3).

³⁴ L'Ombudsman de l'Ontario n'est pas en droit d'examiner la conduite administrative des commissions de services policiers en raison du Règl. de l'Ont. 114/15, par. 1 (4).

³⁵ John W Morden, *Independent Civilian Review into Matters Relating to the G20 Summit* (juin 2012), en ligne : <<http://www.tpsb.ca/g20/ICRG20Mordenreport.pdf>>.

³⁶ Ombudsman de l'Ontario, *Une question de vie ou de mort : Enquête sur les directives données par le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels aux services de police de l'Ontario sur la désescalade des situations conflictuelles*, 2016, en ligne :

<<https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/A-Matter-of-Life-and-Death.aspx>>.

³⁷ *Dans le feu de l'action*, supra note 4.

- 94 L'élargissement de la surveillance de l'Ombudsman aux commissions de services policiers permettrait à mon Bureau de les aider à cerner et à régler les problèmes avant qu'ils ne s'enveniment, à concevoir de meilleures méthodes administratives, et en fin de compte à renforcer la confiance du public envers les services de police.

Recommandation 16

Pour renforcer leur transparence et leur responsabilisation, les commissions de services policiers devraient être placées sous la surveillance de l'Ombudsman de l'Ontario.

Conclusion

- 95 L'entière promesse d'une surveillance crédible et fiable de la police par des organismes civils ne s'est pas encore accomplie en Ontario. Le public continue de croire que les organismes de surveillance, et surtout l'UES, sont inefficaces et subissent l'influence de la police. Tant que nos organismes de surveillance n'auront pas de cadre législatif clair et puissant, propice à leur indépendance et à leur impartialité face à ceux qu'ils surveillent, ils resteront critiqués par le public.
- 96 Les citoyens de l'Ontario sont en droit d'avoir des organismes de surveillance de la police qui allient transparence, responsabilisation et efficacité. Il est de l'intérêt du public de veiller à ce que chacun des trois organismes provinciaux chargés de surveiller la police relève de la compétence d'examen de l'Ombudsman. De plus, l'intérêt du public ne s'arrête pas au palier provincial. Pour garantir la même transparence et la même responsabilisation au niveau communautaire, les commissions locales de services policiers devraient être assujetties à la même surveillance de l'Ombudsman que les autres organismes gouvernementaux locaux.
- 97 Je félicite le travail du juge Tulloch et de son équipe d'examen et j'espère que les recommandations présentées ici contribueront à parvenir à ces objectifs.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario

Annexe : Liste des recommandations

Recommandation 1

Pour renforcer la transparence et la responsabilisation, le Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police et la Commission civile de l'Ontario sur la police devraient être placés sous la surveillance de l'Ombudsman de l'Ontario, tout comme l'Unité des enquêtes spéciales l'est actuellement.

Recommandation 2

L'Unité des enquêtes spéciales devrait être légalement tenue de divulguer publiquement les rapports du directeur dans les cas où il a été décidé de ne pas porter d'accusations, sous réserve que le directeur puisse, à sa discrétion, ne pas divulguer certains renseignements si leur divulgation risque de causer des torts graves.

Recommandation 3

L'UES devrait rendre publiques les préoccupations graves à propos des méthodes et des tendances des services de police qu'elle discerne dans le cadre de ses enquêtes.

Recommandation 4

La loi devrait stipuler que les rapports d'enquêtes internes de la police rattachées aux enquêtes de l'Unité des enquêtes spéciales doivent être rendus publics, dans les cas où aucune accusation n'a été portée, sous réserve du droit discrétionnaire de ne pas divulguer certains renseignements si cette divulgation pourrait entraîner un risque grave de préjudice. Quand des accusations sont portées à l'encontre de policiers dans le cadre d'enquêtes internes, le fait que des accusations ont été portées devrait être rendu public, de même que tout résultat éventuel.

Recommandation 5

Les organismes de surveillance de la police en Ontario devraient immédiatement prendre des mesures pour garantir une meilleure représentation civile parmi leurs effectifs et leurs gestionnaires. Ils devraient veiller à ce que la composition de leur personnel reflète la diversité de leurs communautés.

Recommandation 6

Le ministère du Procureur général devrait veiller à ce que les organismes de surveillance de la police disposent d'un système de classification des emplois qui leur permette de recruter plus efficacement des civils pour leur personnel d'enquête.

Recommandation 7

Les organismes de surveillance de la police en Ontario devraient s'assurer qu'aucun membre de leur personnel ne porte ou n'affiche des symboles suggérant qu'il s'identifie

à la police, ou montrant son ancienne appartenance à la police ou son ancien statut de policier.

Recommandation 8

Les organismes de surveillance de la police en Ontario devraient veiller à ce qu'aucun ancien policier ne soit mis dans une situation qui l'amène à traiter de cas concernant son ancien service de police, à quelque titre que ce soit.

Recommandation 9

Les organismes de surveillance de la police en Ontario devraient être reconstitués en vertu d'une nouvelle loi traitant spécifiquement de leurs mandats et de leurs pouvoirs d'enquête.

Recommandation 10

En élaborant une loi autonome pour les organismes de surveillance de la police en Ontario, la province devrait veiller à y inclure des dispositions propres à favoriser l'indépendance, l'efficacité, la transparence et la responsabilisation de chacun des organismes.

Recommandation 11

Le nouveau cadre législatif de l'Unité des enquêtes spéciales devrait définir clairement le mandat de cet organisme. Pour parvenir à cette clarté, la province devrait apporter les modifications de loi recommandées dans *Une surveillance imperceptible* et dans *Le sabotage de la surveillance*. Plus précisément, la nouvelle loi devrait :

- définir l'expression « blessure grave » et préciser que l'Unité des enquêtes spéciales est seule responsable d'évaluer la criminalité des incidents entraînant la mort ou des blessures graves lors d'une intervention de la police;
- définir clairement le pouvoir d'enquête de l'Unité des enquêtes spéciales, notamment le pouvoir d'enquêter quand un policier a blessé un collègue, et sur d'anciens cas impliquant un policier désormais à la retraite;
- stipuler que le directeur de l'UES est nommé pour un mandat quinquennal renouvelable, sa rétribution étant établie de manière objective, et non pas en fonction de son rendement.

Recommandation 12

Le cadre législatif révisé de l'Unité des enquêtes spéciales devrait garantir que cet organisme dispose des moyens juridiques de s'acquitter de son mandat, notamment de la capacité de réagir en l'absence de collaboration de la police. Comme mes précédents rapports l'ont recommandé, la nouvelle loi devrait :

- inclure une définition spécifique des notes des policiers et stipuler que les policiers doivent divulguer les documents personnels pertinents et les politiques de la police;
- exiger que les membres civils de la Police provinciale de l'Ontario coopèrent aux enquêtes de l'Unité des enquêtes spéciales;
- créer une infraction, punissable d'une amende ou d'une peine de prison, pour les cas où la police refuse de coopérer ou fait entrave à l'Unité des enquêtes spéciales.

Recommandation 13

Le directeur de l'Unité des enquêtes spéciales devrait pouvoir, à sa discrétion, signaler directement à la Commission civile de l'Ontario sur la police les incidents de non-respect des exigences législatives et réglementaires par la police, relativement à sa coopération aux enquêtes de l'Unité, pour un examen disciplinaire.

Recommandation 14

Chacun des organismes de surveillance de la police devrait disposer du pouvoir discrétionnaire de signaler les incidents qui ne relèvent pas de son mandat à l'organisme de surveillance qui est concerné, en vue d'un examen. La province devrait instaurer des protocoles de partage de l'information pour faciliter ce processus d'aiguillage entre les organismes de surveillance.

Recommandation 15

Chaque organisme de surveillance de la police devrait recueillir et analyser des données démographiques sur les incidents entre civils et policiers qui relèvent de son mandat. Ces renseignements, présentés sous forme globale, devraient être divulgués publiquement chaque année et partagés avec les services de police partout dans la province.

Recommandation 16

Pour renforcer leur transparence et leur responsabilisation, les commissions de services policiers devraient être placées sous la surveillance de l'Ombudsman de l'Ontario.