

3. Contexte et historique

Avant les années 1960, les systèmes de traitement des plaintes du public concernant la police suscitaient peu d'attention⁴⁶. L'une des premières études menées à ce sujet aux États-Unis précise que de nombreuses villes avaient mis en place un système de traitement des plaintes de civils contre la police, mais que ces systèmes étaient administrés généralement par le personnel de la police⁴⁷.

Pendant les années 1960 et 1970, la population de l'Amérique du Nord accordait de plus en plus d'importance aux droits de la personne⁴⁸. Comme on pouvait s'y attendre, la surveillance civile a également commencé à susciter un intérêt accru tant aux États-Unis qu'au Canada⁴⁹. Pendant les années 1970, le public ontarien s'est beaucoup intéressé au système de traitement des plaintes concernant la police⁵⁰. Vers le milieu de la décennie, ce système était considéré comme étant

⁴⁶ H. Beral et M. Sisk, « The Administration of Complaints by Civilians Against the Police », 1963-1964, *Harvard Law Review*, vol. 77, p. 499 [ci-après : « Beral et Sisk »].

⁴⁷ *Ibid.*, p. 500.

⁴⁸ S. Watt, « The Future of Civilian Oversight of Policing », 1991, *Canadian Journal of Criminology*, vol. 33, p. 347-349.

⁴⁹ P.C. Weiler, « "Who Shall Watch the Watchmen?" Reflections on Some Recent Literature About the Police », 1968-1969, *Criminal Law Quarterly*, vol. 11, p. 420. Pour un exposé général de la question, voir Beral et Sisk, *supra*, note 46.

⁵⁰ Ontario, Bureau du commissaire aux plaintes contre la police, *Civilian Oversight of Police Conduct: A Position Paper*, Toronto, le Bureau, 1996 (G. Lapkin, commissaire), p. 4

fermé et secret, et caractérisé par une documentation insuffisante qui suscitait de graves inquiétudes⁵¹.

En 1974, après une série d'incidents controversés, on a confié à Arthur Maloney, c.r., la tâche d'étudier le système de traitement des plaintes du public de la police de Toronto⁵². De 1974 à 1979, le système de traitement des plaintes a fait l'objet de plusieurs examens; nous n'en ferons pas l'historique, dont traitent d'autres ouvrages⁵³. Dans l'ensemble, ces examens ont conclu qu'il fallait prévoir un élément civil supplémentaire dans le système.

Des changements ont été apportés au système de traitement des plaintes en 1978, année où de nombreux conseils des commissaires de police (qui ont précédé les commissions de services policiers) ont adopté une nouvelle procédure de traitement⁵⁴. Selon cette procédure, les plaintes formulées contre une agente ou un agent de police faisaient l'objet d'une enquête menée par son corps de police, et le chef de police devait trancher. Par la suite, la plaignante ou

⁵¹ C.E. Lewis, S.B. Linden et J. Keene, « Public Complaints Against Police in Metropolitan Toronto – The History and Operation of the Office of the Public Complaints Commissioner », 1986-1987, *Criminal Law Quarterly*, vol. 29, p. 115-117.

⁵² *Ibid.*, p. 117.

⁵³ *Ibid.*, p. 117-119. Voir aussi M.W. McMahon et R.V. Ericson, *Policing Reform: A Study of the Reform Process and Police Institution in Toronto*, Toronto, University of Toronto Centre of Criminology, 1984; pour un exposé général, voir A. Maloney, *Report to the Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police*, Toronto, Metropolitan Toronto Review of Citizen-Police Complaint Procedure, 1975; Ontario, *Royal Commission into the Metropolitan Toronto Police*, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1976 (D.R. Morand, commissaire); W. Pitman, *Now Is Not Too Late: Report of the Metropolitan Toronto Task Force on Human Relations*, Toronto, Task Force on Human Relations, 1977; Cardinal G.E. Carter, *Report to the Civic Authorities of Metropolitan Toronto and its Citizens*, Toronto, Office of the Cardinal, 1979.

⁵⁴ Lewis, *supra*, note 51, p. 118.

le plaignant pouvait demander une audience devant le conseil des commissaires de police, qui avait le pouvoir de recommander que le chef prenne d'autres mesures⁵⁵. Si la plaignante ou le plaignant était insatisfait de l'issue de l'audience, il pouvait faire appel à la Commission de la police de l'Ontario (aujourd'hui la CCSPO), qui pouvait ordonner une enquête si la question lui apparaissait suffisamment importante⁵⁶. Cependant, ces nouvelles procédures étaient toujours considérées comme inadéquates, particulièrement à Toronto⁵⁷.

En 1981, le gouvernement provincial a réagi à cette insatisfaction en adoptant la *Metropolitan Toronto Police Force Complaints Project Act, 1981*⁵⁸, qui instaurait à titre provisoire un système unique de traitement des plaintes à Toronto⁵⁹. Aux termes de cette loi, le chef de police de Toronto était tenu de constituer un bureau d'enquête sur les plaintes du public chargé de recevoir, de consigner et de traiter les plaintes et les demandes de renseignements⁶⁰. Un commissaire civil des plaintes du public surveillait et examinait les enquêtes du bureau. Le commissaire était également habilité à mener des enquêtes⁶¹. Une commission des plaintes du public tenait des audiences sur les affaires que lui confiait le chef de la police de Toronto ou le commissaire⁶².

⁵⁵ *Ibid.*, p. 118-119.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 119.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 119.

⁵⁸ S.O. 1981, chap. 43 [ci-après : *Toronto Complaints Project Act*].

⁵⁹ P. Ceyssens, *Legal Aspects of Policing*, vol. 2, feuilles mobiles, Saltspring Island (C.-B.), Earls court Legal Press, 1994, p. 7-3.

⁶⁰ *Toronto Complaints Project Act*, art. 5.

⁶¹ *Ibid.*, al. 14 (1) b) à d), par. 14 (2) et (3).

⁶² *Ibid.*, art. 4, par. 18 (3).

En 1984, ce système expérimental a été légèrement modifié et est devenu permanent. Six ans plus tard, ce « système torontois » a été mis en œuvre à l'échelle de la province au moment de l'adoption de la *Loi sur les services policiers*⁶³. En vertu de cette loi, tous les corps de police de la province étaient tenus d'établir un bureau d'enquête sur les plaintes du public (le « bureau des plaintes »); ceux qui comptaient moins de 20 agents pouvaient recourir au bureau d'un autre corps de police⁶⁴. Le commissaire aux plaintes du public a été rebaptisé commissaire aux plaintes contre la police et son autorité a été étendue à l'échelle de la province⁶⁵. La commission des plaintes du public, qui avait été remplacée par des commissions d'enquête spéciales en 1984, est devenue la Commission d'enquête, un organe permanent, en 1992⁶⁶.

Les membres du public, y compris des tiers, pouvaient porter plainte au bureau des plaintes, au commissaire ou à n'importe quel poste, bureau ou détachement de la police⁶⁷. Dans des cas exceptionnels, le procureur général pouvait demander au commissaire de porter plainte au sujet de la conduite d'une agente ou d'un agent⁶⁸. Les enquêtes incombaient généralement au bureau des plaintes, qui devait produire un premier rapport provisoire dans les 30 jours après

⁶³ L.O. 1990, chap. 10 [ci-après : LSP L.O.1990].

⁶⁴ *Ibid.*, par. 76 (1) et (3).

⁶⁵ *Ibid.*, art. 99.

⁶⁶ Ontario, Commission d'enquête (*Loi sur les services policiers*), *Annual Report 1993 and 1994*, Toronto, la Commission, 1995, p. 1.

⁶⁷ LSP L.O. 1990, art. 80. Lorsque la plaignante ou le plaignant n'avait pas été directement touché par un incident ni ne l'avait observé, le commissaire devait trouver une partie de première part et l'informer qu'elle avait le droit de porter plainte. Si cette personne ne souhaitait pas le faire, il ne pouvait être donné suite à la plainte de la tierce partie.

⁶⁸ *Ibid.*, art. 78.

avoir reçu une plainte, puis un rapport provisoire tous les mois par la suite⁶⁹. Les rapports devaient être acheminés au commissaire, à la plaignante ou au plaignant ainsi qu'à l'agente ou à l'agent visé par la plainte. Le commissaire pouvait enquêter sur une plainte pour tout motif après avoir reçu le premier rapport provisoire du bureau des plaintes, ou 30 jours après le dépôt de la plainte⁷⁰.

Après l'enquête du bureau des plaintes ou du commissaire, un rapport final était présenté au chef de police qui devait rendre sa décision. Le chef pouvait décider qu'aucune mesure n'était nécessaire, donner un avertissement à l'agente ou à l'agent, tenir une audience disciplinaire, ordonner la tenue d'une audience devant la Commission d'enquête ou porter des accusations criminelles⁷¹. Il devait rendre sa décision dans les six mois suivant la réception du rapport final, et remettre un avis au commissaire, à la plaignante ou au plaignant de même qu'à l'agente ou à l'agent concerné⁷². S'il ne remettait pas un avis de décision dans les six mois, il était réputé avoir décidé qu'aucune autre mesure n'était nécessaire⁷³.

⁶⁹ *Ibid.*, par. 87 (2) et (3).

⁷⁰ *Ibid.*, al. 88 (1) a). En vertu des al. 88 (1) b) à d), le commissaire pouvait prendre en charge une enquête si la plaignante ou le plaignant engageait une poursuite concernant sa plainte. Il pouvait faire de même en cas de retard injustifié ou de circonstances inhabituelles, ou encore à la demande du chef concerné. Le commissaire, mais non le bureau des plaintes, était également tenu de mener des enquêtes sur les plaintes relatives à plus d'un corps de police, conformément au paragraphe 88 (3).

⁷¹ *Ibid.*, par. 90 (3).

⁷² *Ibid.*, par. 90 (5) et (7).

⁷³ *Ibid.*, par. 90 (8).

Le chef tenait une audience disciplinaire pour déterminer si une agente ou un agent s'était rendu coupable d'inconduite pour avoir enfreint le code de conduite, qui énumérait des infractions telles que les suivantes : conduite indigne, insubordination, négligence dans l'exercice des fonctions, tromperie, abus de confiance et corruption⁷⁴. Les sanctions qui pouvaient être imposées à l'issue d'une audience disciplinaire comprenaient le renvoi, l'obligation de démissionner, la rétrogradation, la suspension, le retrait de salaire et la réprimande⁷⁵. La décision pouvait être portée en appel devant une commission municipale de services policiers ou la CCSPPO, sauf si l'audience faisait suite à une plainte du public, auquel cas la Commission d'enquête était compétente⁷⁶.

À la demande de la plaignante ou du plaignant, le commissaire pouvait réviser la décision du chef de police de donner un avertissement à l'agente ou à l'agent ou de ne prendre aucune autre mesure⁷⁷. Si une plainte du public donnait lieu à une audience disciplinaire, le commissaire pouvait réviser la décision prise au cours de l'audience à la demande de la plaignante ou du plaignant⁷⁸. Après ces révisions, le commissaire pouvait soit décider qu'aucune autre mesure n'était nécessaire, soit ordonner à la Commission d'enquête de déterminer s'il y avait eu inconduite⁷⁹.

⁷⁴ *Ibid.*, al. 56 a); J.F. Hamilton et coll., *The 1996 Annotated Ontario Police Services Act*, Toronto, Carswell, 1995, p. 159.

⁷⁵ *Ibid.*, par. 61 (1) et (3), 97 (1) et (3).

⁷⁶ *Ibid.*, art. 66.

⁷⁷ *Ibid.*, par. 91 (1) et (2).

⁷⁸ *Ibid.*, par. 91 (3).

⁷⁹ *Ibid.*, par. 91 (6).

La Commission d'enquête était un tribunal administratif indépendant dont les membres étaient désignés par le Conseil des ministres sur la recommandation du procureur général, de l'Association des municipalités de l'Ontario (AMO), de l'Association des policiers de l'Ontario (APO) et de l'Association des chefs de police de l'Ontario (ACPO). Le comité d'audience était composé d'une présidente ou d'un président, qui devait être une avocate ou un avocat recommandé par le procureur général, d'un membre recommandé par l'AMO et d'un membre recommandé par l'APO ou l'ACPO⁸⁰. Les décisions de la Commission d'enquête pouvaient être portées en appel devant la Cour divisionnaire⁸¹.

La Loi permettait le règlement à l'amiable⁸² d'une plainte par la personne responsable d'un bureau des plaintes avec le consentement du chef de police avant la publication du rapport final, ou avec le consentement du commissaire aux plaintes contre la police après la publication de ce rapport. Il pouvait également y avoir règlement à l'amiable avec le consentement de la Commission d'enquête, après que celle-ci eut commencé à entendre la preuve⁸³. Le commissaire avait le pouvoir de poursuivre le traitement de la plainte si, à son avis, le processus de règlement à l'amiable résultait d'un malentendu, d'une menace ou de contraintes abusives⁸⁴. Le commissaire pouvait également

⁸⁰ *Ibid.*, art. 93.

⁸¹ *Ibid.*, par. 98 (1).

⁸² *Ibid.*, art. 83.

⁸³ *Ibid.*, par. 83 (1) et (2).

⁸⁴ *Ibid.*, par. 83 (5).

continuer de traiter une plainte dont on avait demandé le retrait pour l'une ou l'autre de ces raisons⁸⁵.

Le commissaire aux plaintes contre la police a exercé ses activités partout en Ontario entre 1991 et 1996, et comptait des bureaux régionaux à Toronto, Ottawa, Windsor, Mississauga, Peterborough, Sudbury et Thunder Bay. Il pouvait mener des enquêtes sur des plaintes mais il a exercé rarement ce pouvoir. En 1996, sa dernière année complète d'activités, il n'a mené que 24 enquêtes sur les 3 549 plaintes portées à la police⁸⁶. Cependant, il a examiné un nombre beaucoup plus grand de décisions des chefs de police et du commissaire de la Police provinciale. En 1996, ces examens ont été au nombre de 423⁸⁷.

Tout au long des années 1990, une série de rapports publics ont abordé le système de traitement des plaintes concernant la police en place en Ontario. Le Groupe d'étude sur les relations entre la police et les minorités raciales, constitué en 1989 et dont le premier rapport a été publié en avril de la même année, a souligné un manque d'uniformité dans la province en ce qui concerne le traitement des plaintes concernant la police⁸⁸. Dans son rapport suivant, publié en 1992, le Groupe d'étude a reconnu les changements législatifs apportés au

⁸⁵ *Ibid.*, par. 84 (6).

⁸⁶ Ontario, Commissaire aux plaintes contre la police, *Annual Report 1996 = Rapport annuel 1996*, Toronto, le commissaire, p. 34.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 34.

⁸⁸ Ontario, *Rapport du Groupe d'étude sur les relations entre la police et les minorités raciales*, Toronto, Groupe d'étude sur les relations entre la police et les minorités raciales, président : l'honorable C. Lewis, 1989.

système de traitement des plaintes, et a fait remarquer que l'efficacité du nouveau commissaire provincial aux plaintes contre la police reposait sur l'affectation de ressources suffisantes⁸⁹. La même année, Stephen Lewis, dans le *Rapport sur les relations interraciales en Ontario présenté au premier ministre*, a recommandé que le commissaire ait le pouvoir de mener une enquête préliminaire sur toutes les plaintes pour racisme émanant du public à l'endroit d'agents de police. M. Lewis a également recommandé que le commissaire soit tenu de faire un examen obligatoire des décisions des chefs de police en ce qui concerne ces plaintes⁹⁰. En 1995, le *Rapport de la Commission sur le racisme systémique dans le système de justice pénale en Ontario* recommandait que la CCSPPO reçoive du financement supplémentaire pour mener des enquêtes sur la conduite de la police⁹¹. La Commission a également souligné qu'il pourrait se révéler nécessaire de « créer, pour la responsabilisation de la police, un nouvel organisme qui prendrait des mesures correctives précises » afin d'examiner des questions systémiques plutôt que des plaintes individuelles⁹².

En octobre 1996, Rod McLeod, c.r., a été appelé à examiner la surveillance civile de la police en Ontario en vue de conseiller le procureur général et le solliciteur général sur des moyens de simplifier le système et de le rendre plus efficient et

⁸⁹ Ontario, *Rapport du Groupe d'étude sur les relations entre la police et les minorités raciales*, Toronto, Groupe d'étude sur les relations entre la police et les minorités raciales, président : l'honorable C. Lewis, 1989, p. 134.

⁹⁰ Ontario, *Rapport de Stephen Lewis sur les relations interraciales en Ontario*, Toronto, conseiller en relations interraciales (l'honorable S. Lewis), 1992.

⁹¹ Ontario, *Rapport de la Commission sur le racisme systémique dans le système de justice pénale en Ontario – Résumé*, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario (co-présidents : l'hon. D. Cole et M. Gittens), p. 112.

⁹² *Ibid.*, p. 113.

efficace⁹³. M. McLeod a recommandé de rationaliser plusieurs organes de surveillance civile (CCSPO, UES, commissaire aux plaintes contre la police et Commission d'enquête) en les remplaçant par un seul organisme doté d'une fonction juridictionnelle et d'une fonction d'enquête. Il a recommandé que les plaignants soient autorisés à porter plainte à des postes de police locaux, à des bureaux distincts de normes professionnelles ou dans des centres communautaires, et il préconisait également le règlement à l'amiable des plaintes⁹⁴.

Peu après la publication du rapport McLeod, le gouvernement d'alors a déposé le projet de loi 105⁹⁵ qui instaurait le système actuel de traitement des plaintes civiles. À la suite des changements apportés par cette loi, les plaintes concernant la police ont continué de susciter des débats sérieux. En août 2002, le vérificateur de la cité de Toronto a rendu public une vérification du rendement concernant le traitement des plaintes par le Service de police de Toronto. Le rapport de vérification a été élogieux concernant la tenue des enquêtes sur les plaintes du public menées par le Service de police de Toronto et leur rapidité, mais proposait des recommandations en vue d'améliorer le processus⁹⁶. Il

⁹³ R.M. McLeod, c.r., *A Report And Recommendations On Amendments To The Police Services Act Respecting Civilian Oversight Of Police*, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1996, annexe E. Ce rapport a été rendu public le 21 novembre 1996. Le mandat de cette étude était plus étendu que celui du présent examen, et bon nombre des recommandations contenues dans le rapport McLeod échappent à sa portée.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 40, 34.

⁹⁵ Projet de loi 105, *supra*, note 3.

⁹⁶ Cité de Toronto, Audit Services, *Performance Audit: The Public Complaints Process Toronto Police Service*, par Jeffrey Griffiths, Toronto, Audit Services, Cité de Toronto, août 2002.

soulevait également des inquiétudes au sujet du cadre général qui permettait à la police d'enquêter sur des plaintes du public, précisant que l'absence de procédure d'enquête indépendante de la police était considérée comme minant considérablement la confiance du public dans le système⁹⁷.

En décembre 2003, la Commission ontarienne des droits de la personne a publié un rapport d'enquête intitulé *Un prix trop élevé : les coûts humains du profilage racial*⁹⁸. Ce rapport aborde le profilage racial dans le contexte des services policiers et révèle que le processus de traitement des plaintes concernant la police n'inspire aucune confiance⁹⁹. Le rapport recommande une consultation publique sur les plaintes concernant la police pour assurer l'indépendance et l'efficacité du système¹⁰⁰.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 29.

⁹⁸ Commission ontarienne des droits de la personne, *Un prix trop élevé : les coûts humains du profilage racial*, Toronto, la Commission, 2003.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 83.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 84.