

## 7. Recommandations

J'ai élaboré mes recommandations en fonction des principes établis dans mon mandat, qui sont énoncés comme suit :

- la police est responsable en dernier ressort devant l'autorité civile;
- le système de plaintes contre la police doit être juste, efficace et transparent et être perçu comme tel;
- le modèle de règlement des plaintes doit inspirer confiance au public et susciter le respect de la part de la police;
- le rôle de la province en matière de responsabilisation de la police dans les affaires de sécurité publique et de confiance du public doit être préservé.

D'après les observations que j'ai reçues, il est évident que ces principes font presque l'unanimité et qu'ils devraient constituer le fondement de mes recommandations. Les divergences portaient principalement sur la mesure dans laquelle ces principes sont reflétés dans le système actuel, et s'il faut apporter des changements pour mieux les appliquer.

Pour certains membres de la communauté policière, il semblait injuste que la police soit soumise à un autre examen, mais la plupart ont reconnu qu'à une époque où les systèmes redditionnels de toute la société sont passés en revue, il est inévitable que l'un des éléments les plus importants de notre système de justice pénale soit lui aussi passé au peigne fin. À mesure que les normes continuent d'évoluer, il faudra s'attendre à un examen régulier des systèmes redditionnels.

On constate dans tous les territoires un renforcement de la surveillance civile de la police. Cette réalité ne devrait apparaître ni étonnante ni inquiétante compte tenu du rôle que joue la police dans la société moderne, de son travail, de ses pouvoirs et de la possibilité d'abus de pouvoir. Mon examen des systèmes de traitement des plaintes d'autres territoires a révélé qu'aucun d'entre eux ne peut servir de modèle. Les systèmes semblent avoir été mis en œuvre en fonction des liens historiques entre la police et la collectivité. Cette situation complique la création d'un système dans une province aussi grande et diversifiée que l'Ontario, dont l'effectif des corps de police s'échelonne de dix à plus de 5 000 agents. Dans mes recommandations, j'ai accordé une importance considérable à l'historique de la surveillance civile en Ontario et aux observations qui m'ont été adressées.

Les principes que le gouvernement a élaborés pour orienter la rédaction de mes recommandations s'appuient implicitement sur la raison d'être d'un système de traitement des plaintes. D'abord et avant tout, un tel système, quand il est bien administré, aide les corps de police à rectifier des problèmes qui surgissent au sein de leur organisation. Dans bien des cas, il suffit de prendre des mesures correctives, par exemple, offrir des cours de formation, au lieu de mesures punitives. Deuxièmement, un système efficace de traitement des plaintes assure la confiance de la collectivité à l'égard de la police. Relativement peu de citoyens auront besoin de porter plainte contre la police, mais il suffit que quelques personnes vivent une mauvaise expérience pour que le respect général à l'égard

de toute l'institution soit mis en cause. La police doit jouir de la confiance du public pour rendre ses services efficacement et préserver la sécurité de la population.

Pendant mes consultations, de nombreuses discussions ont porté sur la nécessité d'assurer l'indépendance du système de surveillance. Pour certains groupes, le système ne pourra inspirer confiance que lorsqu'il sera administré complètement par des civils, y compris la réception des plaintes, les enquêtes et les décisions. C'est un objectif qu'un grand nombre de groupes communautaires préconisent, de même que certains membres de la communauté policière, mais pour d'autres, il serait possible de susciter une meilleure confiance dans le système en améliorant la participation civile.

Bien que l'indépendance soit essentielle pour favoriser la confiance et le respect à l'égard du système, je ne suis pas convaincu qu'un système totalement indépendant de la police soit dans l'intérêt de la collectivité ou des corps de police de l'Ontario. Cependant, je juge nécessaire d'apporter des changements systémiques importants au traitement des plaintes concernant la police, notamment en ce qui concerne la surveillance civile du processus, pour améliorer la confiance du public à son égard.

Dans toute la province, des représentants de la collectivité et des corps de police collaborent en vue d'accroître la confiance de la population à l'égard du système

actuel de traitement des plaintes. Cette confiance est à la hausse dans certaines collectivités, malgré un système de traitement qui, à mon avis, comporte des lacunes. Cette réalisation témoigne de l'initiative et de la détermination de certains corps de police et représentants de la collectivité. Il y a lieu d'encourager ce genre de coopération dans toute la province. Certes, il faut accroître la surveillance et la gestion civiles du système de traitement des plaintes du public, mais sans pour autant retirer à la police son obligation professionnelle de contrôler et de sanctionner les cas d'inconduite ainsi que d'améliorer les services et les politiques internes. En ce qui concerne ce dernier point, je m'en voudrais de passer sous silence le travail qui a été fait jusqu'à maintenant par le service de police de Kingston pour favoriser des services policiers qui ne soient pas teintés de préjugés<sup>139</sup>.

Les recommandations suivantes pourraient être considérées comme une réaction aux problèmes fondamentaux de la loi actuelle, dans le but d'améliorer certains éléments du système pour assurer son fonctionnement plus efficace. J'ai décidé de ne pas dresser une liste de recommandations détaillées et de ne pas aborder toutes les questions qui ont été soulevées dans les observations que j'ai reçues. Je me suis plutôt concentré sur les réformes qui, selon moi, sont les plus nécessaires. Les recommandations représentent mon point de vue sur l'orientation générale des changements à apporter.

---

<sup>139</sup> Service de police de Kingston, *Kingston Police Data Collection Project: A Preliminary Report to the Kingston Police Services Board*, Kingston, Kingston Police Service, 2005.

Je tiens également à souligner que mon mandat était d'examiner le système de traitement des plaintes du public. Étant donné les liens entre ces plaintes et le processus disciplinaire interne, il est difficile de déterminer exactement où le système de traitement des plaintes commence et où il se termine. Certains aspects échappent à mon mandat, et c'est pourquoi je n'ai pas formulé de recommandations à leur sujet. Par exemple, je ne me prononce pas sur le code de conduite, même si de nombreux intervenants ont réclamé sa modernisation. De même, je n'aborde pas la question du processus disciplinaire sommaire, ni la proposition de combiner les audiences sur des plaintes concernant la police, les audiences devant les tribunaux civils et les instances concernant les droits de la personne. Cependant, dans le cas d'autres aspects, je n'ai eu aucune réserve au sujet de la portée de mon mandat.

## **Accès**

De nombreux groupes communautaires et particuliers plaignants m'ont fait part des difficultés actuelles qui sont associées au dépôt d'une plainte. Certaines de ces difficultés découlent d'une incompréhension du fonctionnement du système et du fait qu'on ne sait pas où se renseigner à son sujet. Depuis de nombreuses années, le public est très mal informé sur le système de traitement des plaintes. Récemment, la CCSPO a pris des mesures sérieuses pour informer la collectivité. Ces mesures sont essentielles pour favoriser la compréhension et la confiance du public, et c'est sans doute leur absence qui est en partie responsable des problèmes actuels. Le dépliant sur les pratiques policières que le Service de police de Windsor a publié témoigne de l'impact considérable que

peuvent avoir les initiatives d'information. Ce dépliant donne des renseignements généraux sur des questions comme les droits des personnes qui sont arrêtées par la police et les circonstances où des fouilles sont autorisées. Il décrit également comment porter plainte contre la police. Ce dépliant a été élaboré en collaboration avec le corps de police, l'association des policiers, la commission des services policiers et un éventail de groupes communautaires locaux. Non seulement ce dépliant est un outil important pour renseigner le public, mais le processus de production lui-même a contribué à favoriser la confiance et la compréhension entre les parties. Il faut encourager plus d'initiatives de ce genre. Malgré cette réussite, le système actuel fait en sorte que l'établissement de liens et le fonctionnement du système de traitement des plaintes incombent entièrement à des organismes locaux. Dans de nombreuses collectivités, ces initiatives sont difficiles à mettre en œuvre; celles qui ont été entreprises n'ont donc pas obtenu autant de succès. La réussite de tout nouveau système de traitement des plaintes du public repose sur la mise en œuvre d'un programme complet d'information du public, pour que les citoyennes et citoyens de l'Ontario soient renseignés sur le fonctionnement du système et la façon d'y accéder. Les groupes communautaires, les écoles et des organismes comme l'Ontario Justice Education Network (OJEN) doivent participer. Les cliniques juridiques communautaires pourraient également avoir un rôle à jouer à cet égard.

De nombreux plaignants sont sans doute découragés de porter plainte à un poste de police. Il est possible de déposer une plainte à la police ou à la CCSP

par la poste ou par télécopieur, mais je crois qu'un grand nombre de plaignants sont tout simplement incapables de rédiger une plainte sans aide. C'est pourquoi ils sont plus susceptibles de déposer leur plainte en personne. Pourtant, déposer une plainte contre la police, ce n'est pas comme porter plainte au sujet d'un grand magasin. Il est normal que les plaignants hésitent à porter plainte directement à des autorités lorsque celles-ci sont l'objet de la plainte. C'est particulièrement le cas si l'on craint que le dépôt d'une plainte n'entraîne une enquête sur la plaignante ou le plaignant plutôt que sur la plainte elle-même. Il est donc nécessaire de trouver d'autres moyens de déposer une plainte.

Certains intervenants ont souligné que d'autres obstacles systémiques nuisent au dépôt des plaintes, et je suis tout à fait d'accord avec eux. Il est donc possible que des plaintes légitimes ne fassent pas l'objet d'une enquête ni de mesures correctives. L'une des principales lacunes du système actuel est le délai de plainte. Ce délai ne tient tout simplement pas compte du fait que dans certains cas, la plaignante ou le plaignant éventuel ne peut porter plainte dans un délai de six mois après que l'incident s'est produit. Je suis conscient du fait que les chefs de police peuvent prolonger ce délai, mais cette décision ne devrait pas appartenir aux membres de l'organisme qui fait l'objet de la plainte. Lorsque les plaintes découlent d'accusations criminelles, le délai ne devrait pas commencer à courir avant que ces accusations n'aient été réglées.

Le système actuel ne permet pas à des tiers de porter plainte. On ne s'entend pas sur l'opportunité de permettre les plaintes de tiers, mais il me semble évident que la règle actuelle doit être modifiée. D'ailleurs, certains chefs de police m'ont dit que malgré la LSP, ils tiennent compte à juste titre des plaintes formulées par des tiers dans le cadre de leur obligation de gérer leur corps de police. Je crois que le système ne devrait pas interdire systématiquement ces plaintes. Par ailleurs, seuls certains membres définis du public sont autorisés à porter plainte.

Pour assurer l'accès au système de traitement des plaintes, il est essentiel pour le public de pouvoir identifier les agents de police. L'identification suscite des inquiétudes particulières dans le contexte des manifestations publiques, où il n'est pas toujours possible de reconnaître les agents en raison de l'équipement protecteur qu'ils portent. Le gouvernement devrait établir des normes provinciales pour que tous les agents soient faciles à identifier au moyen d'un insigne assez grand apposé sur leur uniforme.

Je suis tout à fait conscient qu'en élargissant l'accès au système, on ouvre la porte à des abus éventuels. Il est possible que des plaintes sans fondement sapent les ressources du système au point où son efficacité serait mise en cause. Pour éviter ce problème, le système actuel prévoit les mécanismes dont

j'ai déjà parlé et permet aux chefs de police de rejeter les plaintes qu'ils jugent frivoles, vexatoires ou faites de mauvaise foi<sup>140</sup>.

En contrepartie de l'élimination des obstacles systémiques à la réception des plaintes, il faut accorder aux destinataires des plaintes une plus grande marge de manœuvre quand il s'agit de déterminer s'il faut y donner suite. Dans certains cas, les plaintes s'appuient sur une preuve tellement mince qu'il serait injustifié de consacrer des ressources à leur traitement. En outre, dans certains cas, il ne revient pas au système de traitement des plaintes de s'occuper de certaines « plaintes ». Par exemple, un différend sur l'opportunité d'une contravention pour infraction aux règlements de la circulation devrait être réglé par les tribunaux. Le système actuel permet à la CCSPO d'examiner la décision du chef de police de ne pas donner suite à une plainte, mais cet examen est fastidieux et nuit au règlement efficace des plaintes.

Faciliter l'accès reviendrait à recevoir toutes les plaintes, mais également à en faire un tri judicieux le plus tôt possible pour protéger l'intégrité du système. Il faudrait également fournir aux plaignants l'aide nécessaire pour formuler leurs plaintes. Il serait souhaitable d'expliquer aux plaignants éventuels ce que le système de traitement des plaintes peut faire et ce qu'il ne peut pas faire pour eux, afin qu'ils aient des attentes raisonnables à cet égard. Il faut s'efforcer de

---

<sup>140</sup> Soulignons que ces trois termes déplaisent à de nombreux groupes communautaires et agents de police, car ils sont pour certains une preuve de l'hostilité de la police à l'égard des plaignants. Quelle que soit leur utilité dans le contexte législatif, il y a lieu de décourager fortement leur utilisation, sauf pour les rares cas où ils sont vraiment pertinents.

renseigner tous les plaignants sur le processus de traitement. À mon avis, l'accès devrait être géré par un organisme indépendant.

Bien que la gestion générale de l'accès au système doive être confiée à un organisme indépendant, la police devrait continuer de recevoir les préoccupations du public. Les agents de police conserveraient leur rôle d'informer la population sur le système de traitement des plaintes et de collaborer avec les plaignants en les orientant vers les ressources appropriées ou en tentant de résoudre leurs préoccupations à l'amiable dans les cas pertinents. En outre, la police devrait continuer de composer avec les préoccupations du public qui ne sont pas assujetties au système de traitement des plaintes. L'organisme indépendant et la police devront collaborer pour assurer le fonctionnement efficace du système.

La direction de cet organisme indépendant sera essentielle au succès du nouveau système. La dirigeante ou le dirigeant de ce nouvel organisme possédera non seulement des compétences en gestion, mais également une bonne compréhension des services policiers et de la diversité et des besoins de la population ontarienne, ainsi qu'une formation en droit et une expérience en règlement des différends. Des juges en poste ont déjà rempli pareil rôle avec grande distinction par le passé, mais on tend maintenant à croire que les juges devraient éviter de siéger à des organismes publics qui ne sont pas établis pour des raisons historiques ou en vertu d'une loi.

### **Recommandation 1**

**Un organisme civil indépendant devrait être créé pour administrer le système de traitement des plaintes du public en Ontario. Cet organisme ne devrait pas être apparenté à la CCSPO. Une personne civile qui n'a pas été agent de police devrait diriger ce nouvel organisme. Des administrateurs civils seraient responsables de l'administration du système de traitement des plaintes dans chaque région de la province<sup>141</sup>. Ce nouvel organisme devrait publier un rapport annuel à l'intention du gouvernement et tenir une assemblée publique annuelle.**

### **Recommandation 2**

**Le gouvernement devrait constituer dans chaque région un groupe consultatif composé de représentants de la collectivité et de la police. Ces groupes se réuniraient avec le chef du nouvel organisme pour discuter de préoccupations de portée systémique, mais ne dirigeraient pas le nouvel organisme.**

### **Recommandation 3**

**Le nouvel organisme :**

- **informerait le public sur le système de traitement des plaintes;**
- **serait chargé de recevoir les plaintes sous des formes variées, y compris de la part de représentants (p. ex., avocats et groupes communautaires) des plaignants;**
- **fournirait un accès approprié au système en tenant compte de la diversité linguistique, culturelle et géographique de la province;**
- **fournirait une aide appropriée aux personnes qui veulent déposer une plainte;**
- **examinerait les plaintes pour déterminer s'il faut y donner suite et rejeter celles qui n'ont pas de fondement suffisant, celles qui devraient être traitées dans le cadre d'un autre processus et celles qui ne devraient pas faire l'objet d'autres mesures;**

---

<sup>141</sup> Par exemple, la province pourrait être divisée en cinq régions : Nord-Ouest, Nord-Est, Sud-Ouest, Sud-Est et Centre (régions de Durham, York et Peel, et Toronto).

- **examinerait les plaintes pour déterminer si elles concernent les politiques, les services, la conduite d'une personne ou une combinaison de ces facteurs.**

#### **Recommandation 4**

**Les corps de police devraient également contribuer à renseigner le public sur le système de traitement des plaintes, continuer de composer avec les préoccupations du public qui ne sont pas visées par ce système et fournir l'aide nécessaire aux personnes qui veulent déposer une plainte.**

**La police devrait continuer de prendre en considération les préoccupations de personnes qui ne veulent vraiment pas porter plainte officiellement. Ces personnes devraient être invitées à confirmer par écrit qu'elles ont été informées du processus de traitement des plaintes avant que ne commencent les pourparlers informels.**

#### **Recommandation 5**

**Chaque corps de police devrait désigner une agente supérieure ou un agent supérieur responsable des relations avec le nouvel organisme. Il aurait notamment pour tâche de faciliter la communication entre le corps de police et le nouvel organisme.**

#### **Recommandation 6**

**Toute personne devrait être autorisée à porter plainte. Les plaintes formulées par des tiers devraient reposer sur une preuve forte.**

#### **Recommandation 7**

**Le délai de dépôt d'une plainte devrait demeurer établi à six mois à partir du moment où les incidents faisant l'objet de la plainte ont eu lieu. Cependant, si la plaignante ou le plaignant a fait l'objet d'accusations et si la plainte porte sur les circonstances visées par ces accusations, le délai de six mois devrait commencer à courir au moment où les accusations sont réglées. Le nouvel organisme devrait être habilité à prolonger le délai de plainte si la plaignante ou le plaignant est mineur ou incapable de**

déposer la plainte, et s'il est d'avis qu'une telle prolongation serait dans l'intérêt public.

#### **Recommandation 8**

**Le gouvernement devrait établir des normes provinciales pour que tous les agents de police soient faciles à identifier au moyen d'un insigne suffisamment grand apposé sur leur uniforme.**

#### **Recommandation 9**

**Sous réserve du droit de l'organisme indépendant d'intervenir et des pouvoirs de cet organisme décrits à la recommandation 24, les plaintes concernant les politiques ou les services devraient continuer d'être traitées de la manière actuelle. Cependant, le chef de police devrait fournir à la plaignante ou au plaignant, à la commission des services policiers et au nouvel organisme un rapport final sur ces plaintes.**

#### **Recommandation 10**

**Au moment de régler définitivement une plainte, il faudrait fournir à la plaignante ou au plaignant des renseignements suffisants pour lui permettre de comprendre comment sa plainte a été traitée.**

#### **Recommandation 11**

**Les personnes qui portent plainte ou qui sont responsables du traitement d'une plainte ne devraient pas être harcelées, intimidées ou victimes de représailles pour avoir formulé ou traité une plainte.**

**Tout agent de police qui cherche à entraver le fonctionnement efficace du système de traitement des plaintes devrait être réputé avoir fait preuve d'inconduite.**

## ***Règlement à l'amiable***

La plupart des groupes ont affirmé que dans la très grande majorité des cas, les personnes qui portent plainte cherchent uniquement à obtenir une explication du corps de police ou de l'agente ou agent de police concerné. Toutes les parties se sont montrées très intéressées à ce que ces plaintes soient traitées rapidement à l'amiable. La police affirme être en mesure de résoudre à l'amiable un grand nombre de ces plaintes, mais comme ce processus reste sans véritable surveillance, il suscite des préoccupations, justifiées ou non, concernant les pressions qui pourraient être exercées sur les plaignants en vue d'accepter un règlement particulier.

D'après mes discussions avec les parties, malgré l'intérêt que suscite le règlement à l'amiable et la possibilité d'étendre ce processus à des cas autres que ceux où l'on demande une simple explication, le fonctionnement et l'application de ce processus comportent des incertitudes. Ce doute est compréhensible car la loi donne peu d'indications sur le processus de règlement à l'amiable. En effet, elle précise uniquement qu'il peut être employé pour régler les plaintes sans gravité et que les déclarations faites au cours d'une tentative de règlement à l'amiable sont inadmissibles dans une instance civile ou une audience menée aux termes de la LSP.

Mes discussions avec les parties ont donc porté sur les types de plaintes qui pourraient se prêter à un règlement à l'amiable et aux conséquences possibles

d'un tel règlement sur le dossier d'une agente ou d'un agent de police. De nombreux groupes communautaires et la plupart des associations d'agents de police ont convenu que la majorité des plaintes, sauf les plus graves, devraient pouvoir être réglées à l'amiable, et que les résultats d'un tel règlement ne devraient pas être inscrits dans le dossier de l'agente ou de l'agent de police. Cependant, les chefs de police redoutent que des agents ne tentent de tirer profit de ce processus dans le seul but d'éviter les sanctions plus lourdes que pourrait comporter le processus habituel. Ils jugent également qu'à moins que les résultats d'un règlement à l'amiable ne soient consignés dans le dossier, il serait très difficile pour le corps de police de déterminer si ce processus est fructueux et d'identifier les tendances quant à l'inconduite.

À mon avis, le processus de règlement à l'amiable permettrait non seulement d'assurer un règlement plus efficace et plus satisfaisant des plaintes, mais favoriserait également l'élaboration de processus novateurs au palier local avec la police et la collectivité concernant le règlement des plaintes. Le règlement à l'amiable devrait être un moyen différent de régler les plaintes qui met l'accent sur l'information de la plaignante ou du plaignant ainsi que de l'agente ou de l'agent qui fait l'objet de la plainte et sur la modification du comportement de ce dernier, au besoin. Parmi les résultats possibles du règlement à l'amiable, l'agente ou l'agent pourrait s'engager à suivre du counseling, un traitement, une formation, un programme ou une activité. Étant donné la nature non punitive des conséquences éventuelles d'un processus de règlement à l'amiable, je ne crois

pas que le fait de les consigner aurait le même effet stigmatisant que des mesures punitives. La tenue de dossiers ne me semble donc pas susciter de véritables inquiétudes. Cependant, il faudrait préciser que ces dossiers sont tenus en vue d'évaluer l'efficacité du processus et d'identifier les tendances, afin de prendre au besoin des mesures préventives.

## **Recommandation 12**

**Après avoir examiné une plainte, le nouvel organisme devrait déterminer s'il est possible de la régler à l'amiable dans le cadre d'un processus qui s'apparente à la médiation. Pour ce faire, il devrait tenir compte de la gravité de l'allégation, de l'effet de la conduite alléguée sur la plaignante ou le plaignant et de l'intérêt public.**

**Le règlement à l'amiable ne devrait être tenté qu'avec l'accord de la plaignante ou du plaignant et de l'agente ou de l'agent de police concerné. Cependant, avant de choisir ce processus de règlement, il faudrait tenir compte de l'opinion du chef de police sur son opportunité.**

**Les parties pourraient convenir en tout temps de régler la plainte à l'amiable par voie de médiation, mais le nouvel organisme devrait donner son accord.**

**Le règlement à l'amiable par médiation devrait être organisé par le nouvel organisme et dirigé par une partie neutre. Les parties au règlement à l'amiable seraient la plaignante ou le plaignant, l'agente ou l'agent de police qui fait l'objet de la plainte ainsi qu'une représentante ou un représentant de la direction de la police. Les pourparlers devraient avoir lieu à huis clos, et toute déclaration devrait y être faite sous toutes réserves. Les résultats du processus de règlement à l'amiable ne devraient pas être versés au dossier disciplinaire de l'agente ou de l'agent de police. Cependant, le corps de police et le nouvel organisme devraient tenir des dossiers statistiques décrivant les plaintes et les règlements.**

**Après avoir déterminé que le règlement à l'amiable n'est pas approprié, que cette possibilité a été rejetée ou qu'une tentative de règlement à l'amiable a échoué, le nouvel organisme pourrait demander qu'une enquête soit tenue pour donner suite à la plainte.**

**Les déclarations faites dans le cadre d'une tentative de règlement à l'amiable par médiation ne devraient pas être admissibles dans une instance civile ou une audience tenue aux termes de la LSP, sauf avec le consentement de leur auteur<sup>142</sup>.**

## ***Enquêtes***

De longues discussions ont eu lieu sur les responsables éventuels des enquêtes sur les plaintes. De nombreux rapports font état d'un débat sur la question de savoir si les agents de police devraient être autorisés à mener de telles enquêtes. On a également beaucoup parlé de la compétence de différentes catégories d'enquêteurs et de l'apparence de conflit d'intérêts lorsque des agents de police font enquête sur d'autres agents. L'opinion selon laquelle des civils devraient être responsables de ces enquêtes est tout à fait défendable, mais je ne suis pas convaincu qu'il soit nécessaire de recommander un système où toutes les enquêtes sont réservées exclusivement à des enquêteurs civils indépendants. Le nouvel organisme devrait déterminer le responsable de l'enquête en tenant compte, entre autres choses, de la nature de la plainte, des circonstances entourant la plainte, de l'intérêt public, de la taille du corps de police et du rang de l'agente ou de l'agent qui fait l'objet de la plainte.

Lorsque l'enquête est confiée à la police, des mesures devraient être prises pour éviter les conflits d'intérêts. Ce devrait être relativement simple dans les grands corps de police. Par contre, il peut être difficile de les éviter dans les très petits

---

<sup>142</sup> Les dispositions de la loi actuelle concernant les déclarations effectuées lors des tentatives de règlement à l'amiable devraient être maintenues.

corps de police, de sorte que les plaintes qui leur seraient adressées, et qui seraient très peu nombreuses, devraient faire l'objet d'une enquête de la part d'une personne qui n'en fait pas partie, à moins que des contrôles rigoureux ne soient mis en place.

### **Recommandation 13**

**Le nouvel organisme devrait examiner la plainte en tenant compte de sa nature, des circonstances qui l'entourent, de l'intérêt public, de la taille du corps de police, du rang de l'agente ou de l'agent de police et de tout autre facteur pertinent pour déterminer si l'enquête à son sujet devrait être effectuée par le nouvel organisme, le corps de police concerné ou un autre corps de police.**

### **Recommandation 14**

**Lorsque l'enquête sur une plainte est effectuée par le corps de police concerné ou par un autre corps de police, les agents de police responsables ne devraient pas avoir été impliqués dans l'incident ni entretenir de rapports avec les personnes impliquées.**

### **Recommandation 15**

**Le nouvel organisme devrait recevoir les pouvoirs et les ressources nécessaires pour mener des enquêtes appropriées sur les plaintes, ainsi que le pouvoir de surveiller les enquêtes menées par la police et de les confier à d'autres enquêteurs à n'importe quelle étape du processus.**

### **Recommandation 16**

**Le nouvel organisme devrait compter au sein de son personnel des enquêteurs très qualifiés. Ces enquêteurs ne devraient pas être des agents de police, mais pourraient avoir déjà occupé ce poste. Cependant, une**

**personne qui a déjà été agente ou agent de police ne devrait pas mener une enquête sur un corps de police au sein duquel elle a déjà travaillé.**

**Pas plus de 50 p. 100 des enquêteurs du nouvel organisme devraient être d'anciens agents de police.**

### ***Audiences et processus disciplinaire***

La loi actuelle autorise le règlement à l'amiable à la suite d'une enquête, mais elle ne permet pas au chef de police d'imposer unilatéralement des mesures disciplinaires à la suite d'une enquête lorsqu'il croit qu'il y a eu inconduite ou exécution insatisfaisante du travail. Les pouvoirs du chef de police sont donc clairement limités, contrairement à ceux dont disposent généralement d'autres employeurs. Cependant, le chef de police peut tenir une audience et désigner une agente ou un agent de police (ou encore une avocate, un avocat, une représentante ou un représentant) à la poursuite. Ce processus d'audience semble être un compromis conçu pour établir un équilibre entre les intérêts des agents de police, qui pourraient souhaiter qu'une audience ait lieu avant de se voir imposer des mesures disciplinaires, et les intérêts des chefs de police, qui souhaitent un processus disciplinaire rationalisé et efficace.

J'ai reçu un certain nombre de commentaires au sujet du processus de traitement des plaintes à la suite de l'enquête. Je crois que tous s'entendent pour appuyer le règlement à l'amiable même après la tenue d'une enquête, dans la mesure où une surveillance appropriée est exercée.

Des doutes ont été soulevés concernant l'opportunité pour la CCSPPO de participer à l'examen des enquêtes et des décisions des chefs de police, étant donné son rôle en matière d'appels. En effet, j'ai relevé des inquiétudes concernant les nombreux rôles contradictoires de la CCSPPO non seulement lors de mes consultations, mais également dans un certain nombre de décisions judiciaires<sup>143</sup>. Je crois que la CCSPPO ne devrait pas participer à l'examen des décisions du chef de police à la suite d'une enquête. Cette tâche devrait incomber à un organisme indépendant qui n'interviendrait pas lorsqu'une décision rendue à l'issue d'une audience subséquente est portée en appel.

Lors des assemblées, on a également beaucoup discuté des circonstances où une audience devrait avoir lieu. Certains chefs de police préconisent de déterminer s'il y a des « motifs raisonnables et probables ». Étant donné la norme de preuve relativement élevée employée dans le cadre des audiences, une norme moins stricte concernant l'opportunité de tenir une audience fait en sorte que celle-ci aboutit trop rarement à un constat d'inconduite ou d'exécution insatisfaisante du travail. Cette question a été étudiée par la Cour d'appel de l'Ontario dans *Canadian Civil Liberties Association v. Ontario (Civilian Commission on Police Services)*<sup>144</sup>. En l'espèce, la Cour d'appel a rejeté l'argument selon lequel la norme « motifs raisonnables et probables » devrait être employée pour déterminer s'il y a lieu de tenir une audience après une

---

<sup>143</sup> Voir *Ontario (Civilian Commission on Police Services) v. Browne* (2001), 56 O.R. (3d) 673 (C.A.); *Gardner v. Ontario (Civilian Commission on Police Services)*, [2004] O.J. No. 2968 (C.A.) [ci-après : « *Gardner* »].

<sup>144</sup> (2002), 61 O.R. (3d) 649 [ci-après : *Canadian Civil Liberties Association*].

enquête. La Cour suprême a déclaré que cette norme se rapprochait trop de la norme fondée sur une « preuve claire et convaincante » employée lors d'une audience. Son utilisation nuirait à la fonction de présélection du chef de police et au rôle du responsable de l'audience, qui consiste à déterminer s'il y a eu inconduite ou exécution insatisfaisante du travail. Cependant, je suis d'avis qu'il faudrait établir s'il existe des « motifs raisonnables » pour déterminer l'opportunité de tenir une enquête. Bien qu'une évaluation du caractère plausible de la preuve semble avoir donné lieu à un plus grand nombre d'audiences, celles-ci aboutissent souvent à une décision selon laquelle la plainte n'était pas fondée, ce qui déçoit toutes les personnes impliquées. Comme je recommande de mieux surveiller le processus en ce qui concerne l'évaluation et l'affectation des enquêtes sur les plaintes, je crois qu'il ne serait pas déraisonnable de limiter les situations dans lesquelles une audience serait indiquée. En outre, je crois que si l'examen d'une décision de ne pas ordonner une audience est transparent, le système sera mieux compris et mieux accepté.

On a également beaucoup discuté de la norme de preuve utilisée lors des audiences. D'après plusieurs intervenants, cette norme devrait être changée, mais d'autres ont préconisé le contraire. Il ne fait aucun doute que la norme de preuve actuelle est plutôt avantageuse pour les agents de police. Ceux-ci, en raison de la nature même de leur emploi, se trouvent souvent dans une situation de conflit d'intérêts. C'est pourquoi ils ne font pas souvent l'objet de plaintes. Lorsqu'un constat d'inconduite ou d'exécution insatisfaisante du travail est fondé

sur une norme s'appuyant sur une preuve claire et convaincante, aucune mesure disciplinaire n'est administrée sans preuve suffisante. Par contre, pour bon nombre de groupes que j'ai rencontrés, il est troublant qu'une agente ou un agent de police puisse être reconnu coupable d'inconduite dans une instance civile (et que son corps de police soit tenu de payer des dommages-intérêts considérables) alors que la plainte formulée contre lui a été jugée non fondée à l'issue d'une audience menée aux termes de la LSP concernant le même incident. Que l'on juge nécessaire ou non d'appliquer une norme de preuve plus élevée pour les allégations d'inconduite graves, les intervenants ont soutenu qu'il ne faudrait pas le faire pour les autres allégations d'inconduite.

La norme fondée sur une preuve claire et convaincante est considérée comme une preuve forte et fiable sur laquelle s'appuie avec prudence le juge des faits pour tirer la conclusion juste et raisonnable selon laquelle l'agente ou l'agent de police s'est rendu coupable d'inconduite<sup>145</sup>. La Cour d'appel de l'Ontario a souligné que cette norme est légèrement plus élevée que la norme fondée sur la prépondérance des probabilités<sup>146</sup>. La norme fondée sur une preuve claire et convaincante semble être utilisée uniquement au Manitoba.

À mon avis, la norme de preuve employée lors d'une audience ne devrait pas être comparée à celle d'une instance civile. Ce sont là deux types d'instances différents, et on pourrait soutenir qu'une norme de preuve différente devrait

---

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 664.

<sup>146</sup> *Ibid.*

s'appliquer aux audiences tenues en vertu de la LSP. Il pourrait sembler pertinent de varier la norme de preuve selon la gravité alléguée de l'inconduite, mais je crois que cette proposition cache la nécessité de réviser les infractions substantielles prévues dans le code de conduite. Un pareil examen échappe à la portée de mon mandat, mais comme de nombreux intervenants, je crois qu'il pourrait être justifié de réviser et de mettre à jour le code de conduite. Cela dit, je crois que la norme fondée sur une preuve claire et convaincante ne devrait pas être remplacée par la prépondérance des probabilités. Cette norme ne figure dans aucune loi ontarienne à part la LSP, mais elle est reconnue comme la norme pertinente dans le cadre des audiences pour inconduite de nombreux organismes professionnels<sup>147</sup>.

D'autres intervenants préconisent l'instauration d'un processus indépendant d'audience en cas de plainte du public. Les poursuites et le processus décisionnel seraient tout à fait indépendants. Je reconnais que l'on réclame une indépendance accrue du processus d'audience. Les arguments en sa faveur sont d'ailleurs convaincants. Il faut éviter les conflits d'intérêts; c'est pourquoi la responsabilité des audiences ne devrait pas être confiée intégralement à des membres du corps de police, qui ont des rapports quotidiens. Ce problème touche particulièrement les petits corps de police, qui devraient faire appel à des poursuivants et à des agents enquêteurs de l'extérieur. La loi actuelle aborde

---

<sup>147</sup> R. Steinecke, *A Complete Guide To The Regulated Health Professions Act*, feuilles mobiles, Aurora (Ontario), Canada Law Book Inc., 2003, par. 6.1170-6.1210.

déjà cette situation en permettant aux chefs de police de désigner des poursuivants et des agents enquêteurs qui ne font pas partie du corps de police.

Le travail des arbitres de la police m'impressionne beaucoup. Cependant, je suis d'avis que leur rôle serait beaucoup mieux accepté par le public s'il était confié à des personnes qui ne font pas partie d'un corps de police. Pour rendre des décisions judiciaires, il faut justifier de compétences et d'une expérience particulières, et les personnes les plus susceptibles de les posséder ont des antécédents et de l'expérience en exécution de la loi. Cependant, on ne dispose probablement pas dans l'immédiat d'un bassin de telles personnes. Je recommande au gouvernement de dresser une liste d'arbitres d'expérience qui recevront une formation concernant le processus décisionnel et la tenue des audiences, et qui présideront le stade juridictionnel des plaintes du public. En attendant, le processus actuel devrait être maintenu. Il y a lieu en outre de renseigner le public sur le processus d'audience et sur les décisions rendues. Actuellement, ces décisions sont fournies aux agents de police, et rien ne semble justifier le fait de ne pas les rendre accessibles au public.

Enfin, on m'a suggéré des sanctions qui pourraient être imposées par les agents enquêteurs dans les cas d'inconduite. Lorsque des mesures punitives sont jugées nécessaires, je suis d'avis que les sanctions doivent être lourdes. À cet égard, je remarque que les retraits de salaire imposés aux agents de police peuvent être imputés aux congés de maladie accumulés. Bon nombre

d'intervenants ont remis en doute l'efficacité de sanctions qui peuvent être imposées de cette façon. En outre, je crois qu'il faut accorder une plus grande souplesse aux agents enquêteurs pour leur permettre d'appliquer plusieurs sanctions à la fois. À mon avis, pour assurer le professionnalisme des services policiers en Ontario, les agents de police qui font face à des mesures disciplinaires ne devraient pas être en mesure de les éviter en changeant de corps de police. De même, une agente ou un agent qui a été congédié ou forcé de démissionner ne devrait pas être autorisé à travailler comme agent de police en Ontario pendant une période suffisamment longue.

#### **Recommandation 17**

**L'examen des décisions interlocutoires, qui incombe actuellement à la CCSPQ, devrait être confié au nouvel organisme.**

**Les décisions rendues à la suite de ces examens devraient être accessibles au public par l'entremise d'un site Web<sup>148</sup>.**

#### **Recommandation 18**

**Le processus de règlement à l'amiable consécutif à une enquête devrait permettre au chef de police d'imposer toute sanction que peut ordonner un agent enquêteur lors d'une audience, sauf le congédiement ou la rétrogradation, à moins que l'agente ou l'agent de police visé par la plainte ne s'y oppose. Les renseignements sur l'affaire, les réponses de l'agente ou de l'agent, s'il y a lieu, et la sanction devraient être communiqués à la**

---

<sup>148</sup> Dans tous les cas où je recommande la publication de renseignements, les renseignements personnels ne devraient être éliminés que dans des circonstances exceptionnelles (p. ex., lorsque la plaignante ou le plaignant est un mineur ou une victime qui porte plainte sur le déroulement d'une enquête pour agression sexuelle). Si la plaignante ou le plaignant fait également l'objet d'une instance criminelle, la publication serait assujettie à une ordonnance éventuelle du tribunal en la matière.

**plaignante ou au plaignant et au nouvel organisme. Ces renseignements devraient être affichés dans un site Web centralisé.**

#### **Recommandation 19**

**Une audience devrait avoir lieu lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu inconduite ou exécution insatisfaisante du travail et que l'affaire n'a pas été réglée autrement.**

#### **Recommandation 20**

**Le gouvernement devrait dresser une liste d'arbitres indépendants qui présideront aux audiences tenues aux termes de la LSP dans la province.**

#### **Recommandation 21**

**Les dates et les lieux des audiences ainsi que les décisions rendues à l'issue des audiences devraient être accessibles au public dans un site Web centralisé.**

#### **Recommandation 22**

**Un retrait de salaire imposé à une agente ou à un agent de police ne devrait pas être imputé aux congés de maladie qu'il a accumulés. Il devrait être possible d'imposer à la fois une rétrogradation, une suspension et un retrait de salaire.**

**Les enquêtes et instances disciplinaires dont fait l'objet une agente ou un agent de police devraient se poursuivre même si ce dernier change de corps de police. Toute sanction éventuelle serait imposée par le corps de police où travaille l'agente ou l'agent.**

**Une agente ou un agent dont on a ordonné le congédiement et qui a été congédié ou a démissionné ne devrait pas être autorisé à occuper un poste dans un autre corps de police pendant une période suffisamment longue.**

## ***Appels***

À l'heure actuelle, la CCSPO joue le rôle de tribunal d'appel en plus de remplir ses nombreuses autres fonctions aux étapes antérieures du processus de traitement des plaintes. Dans certains cas, les nombreux rôles de la CCSPO ont soulevé des difficultés, ce qui n'a rien d'étonnant. Par exemple, la Cour divisionnaire, dans l'affaire *Gardner*<sup>149</sup>, a jugé récemment qu'un comité de la CCSPO qui avait tenu une audience sur cette affaire avait été entaché par sa participation antérieure à l'enquête, qui donnait lieu à une crainte raisonnable de partialité. Cette affaire a porté sur la fonction d'enquêteur et le rôle juridictionnel de la CCSPO plutôt que sur sa fonction de tribunal d'appel, mais elle démontre les difficultés auxquelles elle doit faire face lorsqu'elle intervient à plusieurs stades du processus de traitement des plaintes. Bien que la CCSPO puisse adopter des politiques opérationnelles pour éviter des situations telles que celle de l'affaire *Gardner*, je suis d'avis qu'en ce qui concerne le traitement des plaintes, la CCSPO devrait se concentrer sur son rôle de tribunal d'appel.

Lorsqu'un appel est interjeté en vertu de la loi actuelle, je crois que dans certaines circonstances, la sanction qu'a ordonnée l'agent enquêteur devrait être imposée malgré tout. En vertu de la *Loi sur l'exercice des compétences légales*<sup>150</sup>, l'appel d'une décision issue d'une audience disciplinaire suspend généralement l'imposition de la sanction. Cependant, le tribunal ou l'autre organe d'appel peut ordonner autre chose. Les corps de police peuvent demander que

---

<sup>149</sup> *Supra*, note 143.

<sup>150</sup> LECL, par. 25 (1).

la sanction soit imposée après la décision, mais avant un appel, lorsque les circonstances le justifient<sup>151</sup>.

### **Recommandation 23**

**La procédure d'appel devrait demeurer inchangée. L'appel d'une décision rendue à l'issue d'une audience devrait toujours incomber à la CCSPO, et les décisions rendues par celle-ci devraient pouvoir être portées en appel devant la Cour divisionnaire.**

**La décision de la CCSPO dans un appel devrait être motivée. Les motifs devraient être affichés dans un site Web centralisé.**

### ***Vérifications, recherche et enquêtes***

Les vérifications renseignent le public sur le fonctionnement d'un système. Il s'agit d'un outil inestimable qui devrait être utilisé dans le cadre du système de traitement des plaintes. En effet, les vérifications et les services policiers ne sont pas incompatibles. À Los Angeles, les vérifications indépendantes du système de traitement des plaintes représentent un élément essentiel de la fonction de surveillance au service de police de Los Angeles. Le vérificateur de la ville de Toronto a mené un certain nombre de vérifications du Service de police de Toronto, et s'est penché non seulement sur le système de traitement des plaintes, mais également sur ses pratiques relatives aux enquêtes sur les cas d'agression sexuelle.

---

<sup>151</sup> *Ibid.*, al. 25 (1) b).

Je crois également que de telles vérifications aideraient le nouvel organisme à traiter les plaintes et permettraient de déceler dans le système de traitement des plaintes des problèmes qui méritent des mesures correctives.

En outre, le nouvel organisme serait très bien placé pour déterminer les tendances relatives aux plaintes qui pourraient justifier des enquêtes ou des recherches sur les pratiques de la police ou sur les politiques en la matière. Il pourrait être utile au nouvel organisme de disposer de pouvoirs d'enquête, même s'ils n'étaient utilisés que rarement.

#### **Recommandation 24**

**Les commissions de services policiers devraient être tenues de faire effectuer tous les six mois une vérification indépendante du traitement des plaintes au sein de leurs corps de police et d'en publier les résultats, le nouvel organisme étant doté du pouvoir d'ordonner des vérifications plus ou moins fréquentes. Les vérifications devaient être effectuées selon des normes établies par le nouvel organisme.**

**Le nouvel organisme devrait ordonner de temps à autre une vérification indépendante du système de traitement des plaintes.**

**Le nouvel organisme devrait avoir le pouvoir d'adopter des lignes directrices et d'établir des normes d'administration du système de traitement des plaintes pour des corps de police particuliers.**

**Le nouvel organisme devrait être doté du pouvoir de mener des enquêtes en vue de déterminer des problèmes systémiques qui pourraient être à l'origine de plaintes et formuler des recommandations pour éviter qu'ils ne se reproduisent.**

## ***Services policiers autochtones***

J'ai mentionné les services policiers autochtones plus haut dans le présent rapport. Je crois que le nouvel organisme devrait accorder une attention particulière aux besoins des communautés autochtones de l'Ontario. La diversité de ces communautés, leur statut unique dans la société canadienne et l'éloignement géographique de nombre d'entre elles justifient des mesures particulières pour traiter les plaintes qui en émanent concernant les services policiers.

Dans la plupart des régions de l'Ontario, les services policiers des Premières nations sont relativement nouveaux, et la surveillance de ces services est une question complexe. Non seulement il faut tenir compte de considérations générales touchant la surveillance, mais il faut aussi envisager d'autres facteurs, comme l'autonomie des Premières nations et la composition des corps de police. De nombreuses communautés des Premières nations sont d'avis que la surveillance de leurs corps de police devrait leur être réservée. Cependant, certaines recommandent fortement que la loi soit modifiée pour que les corps de police des Premières nations soient assujettis au système provincial de traitement des plaintes.

### **Recommandation 25**

**Le nouvel organisme devrait prendre des mesures particulières pour établir des rapports avec les communautés autochtones de l'Ontario.**

## **Recommandation 26**

**La loi ne devrait pas empêcher les Premières nations qui le souhaitent d'assujettir leurs corps de police au système provincial de traitement des plaintes.**

### ***Ressources***

Presque tous les groupes et particuliers qui ont présenté des observations ont souligné l'importance d'affecter des ressources suffisantes au système de traitement des plaintes. En effet, tout système, pour être efficace, doit être doté de ressources suffisantes. En 1996, sa dernière année complète de fonctionnement, le Bureau du commissaire aux plaintes contre la police avait un budget annuel de 4,1 millions de dollars, et la Commission d'enquête avait un budget de 0,6 million de dollars. La CCSPO, quant à elle, avait un budget de 0,7 million de dollars. Après l'abolition du Bureau du commissaire aux plaintes contre la police et de la Commission d'enquête, le budget de la CCSPO a été porté à environ un million de dollars. On voit donc que près de quatre millions de dollars, ou près de 70 % des ressources financières qui étaient affectées au système, lui ont été retirés. Selon des statistiques de la CCSPO, le nombre de plaintes a chuté de 1996 à 1998, passant de 3 533 à 2 538. Cependant, il ne s'agit là que d'une baisse de 28 %.

Je n'ai pas déterminé combien d'argent serait nécessaire pour mettre en œuvre mes recommandations. Je suis conscient du fait que les ressources du

gouvernement sont limitées, mais le financement affecté à la mise en œuvre de ces recommandations devrait être considéré comme un investissement dans la confiance, le respect et la sécurité du public. Actuellement, la population ontarienne verse 2,8 milliards de dollars pour les services policiers financés par les deniers publics, sans compter les services fédéraux assurés par la GRC. Le financement nécessaire pour appliquer ces recommandations ne représenterait qu'une fraction de ce montant.

#### **Recommandation 27**

**Le nouvel organisme indépendant devrait recevoir un financement suffisant en vue de rétablir la confiance du public dans le système de traitement des plaintes concernant la police.**