

Safety, Licensing Appeals and  
Standards Tribunals Ontario  
**Ontario Civilian Police Commission**

250 Dundas Street West  
6th Floor, Suite 605  
Toronto ON M7A 2T3  
Tel.: 416-314-3004  
Fax: 416 -314-0198  
Toll Free Tel: 1-888- 515-5005  
Toll Free Fax: 1-888-311-7555  
Website: [www.slasto.gov.on.ca](http://www.slasto.gov.on.ca)

Tribunaux de la sécurité, des appels en  
matière de permis et des normes Ontario  
**Commission civile de l'Ontario  
sur la police**

250, rue Dundas Ouest  
6<sup>e</sup> étage, bureau 605  
Toronto ON M7A 2T3  
Tél. : 416-314-3004  
Télec. : 416-314-0198  
Tél. sans frais : 1-888-515-5005  
Télec. sans frais : 1-888-311-7555  
Site web : [www.slasto.gov.on.ca](http://www.slasto.gov.on.ca)



## Indépendance, reddition de comptes et surveillance efficace de la police :

---

### *Maintenir la confiance du public à l'égard de la Commission des services policiers - Peterborough*

Rapport de Mark Sandler,

*Administrateur de la Commission des services policiers - Peterborough*

*(du 16 décembre 2016 au 1er juillet 2017)*

**Le 1er août 2017**

Pour les questions concernant le rapport ou pour demander  
des copies du document, veuillez contacter

**[SLASTOinfo@ontario.ca](mailto:SLASTOinfo@ontario.ca)**

# Table des matières

<b>Résumé</b> .....	3
Contexte.....	3
Le plan d'activités .....	6
L'évaluation du rendement et l'examen de la rémunération du chef et du chef adjoint .....	6
Réunions publiques et procès-verbaux.....	7
L'embauche d'avocats .....	8
Les relations entre la Commission et le chef de police .....	9
La délégation de responsabilités et les fonctions des comités.....	10
L'indépendance de la Commission et le futur rôle du maire .....	11
Un plan de relève pour les hauts dirigeants.....	13
Conclusion .....	13
<b>Rapport</b> .....	15
Introduction – La nomination d'un administrateur .....	15
Comment j'ai exercé mes fonctions d'administrateur.....	20
Les événements ayant précédé ma nomination.....	27
Le respect, par la Commission, des responsabilités qui lui sont conférées par la loi.	33
Conclusion .....	69

# Résumé

## Contexte

1. Le 8 mars 2016, le solliciteur général a demandé à la Commission civile de l'Ontario sur la police (« CCOP » ou « commission ») de faire enquête et de produire un rapport sur « des questions relatives à la capacité de la Commission des services policiers – Peterborough (« CSPP ») de s'acquitter de ses responsabilités légales ».
2. La CCOP a ouvert une enquête et a conclu, le 16 décembre 2016, que le dysfonctionnement persistant de la PPSB constituait une situation d'urgence et a désigné un administrateur, conformément au paragraphe 23 (1) de la *Loi sur les services policiers*.
3. J'ai été nommé administrateur. Du 16 décembre 2016 au 1<sup>er</sup> juillet 2017, j'ai eu pour tâches de vérifier si la CSPP respectait ses obligations légales, notamment celle de se conformer avec constance à la *Loi sur les services policiers* et à ses règlements, et de promouvoir l'établissement, entre les personnes prenant part à la prestation de services de police à Peterborough, de relations de travail respectueuses ou fonctionnelles permettant un débat sain et l'expression de points de vue divers. On m'a demandé de produire un rapport comportant « une analyse détaillée de la modification des mécanismes de la PPSB et des raisons ayant justifié ces mesures ».
4. Peterborough a connu une période tumultueuse durant laquelle la CSPP a manqué à ses obligations légales et a contribué à créer une triste image publique et politique dénigrant injustement la personne et le rendement du chef et du chef adjoint de la police. Le maire, qui faisait partie de la précédente CSPP, a pris part directement à l'expression de commentaires incendiaires, dégradants et trompeurs sur la haute direction des services de police et sur ces services. Au bout du compte, on a conclu

qu'il avait agi à l'encontre du code d'éthique des membres de la CSPP et il a été suspendu de celle-ci. Il n'a pas contesté cette conclusion devant la Cour divisionnaire, qui a rejeté d'autres allégations faites contre lui. Durant cette période tumultueuse, des membres de la CSPP ont démissionné en raison de son dysfonctionnement, plusieurs enquêtes relatives au code d'éthique ont été menées sur un ancien président de la CSPP précédente et de la CSPP actuelle en raison de plaintes déposées contre lui, il y a eu des poursuites judiciaires entre la CSPP et le chef et le chef adjoint de la police, la ville de Peterborough a poursuivi en justice le chef et le chef adjoint de la police. Au cours des six dernières années, 13 membres ont formé la CSPP précédente et l'actuelle CSPP.

5. Les agissements de la CSPP à cette époque et avant ma désignation témoignent de son manquement à ses obligations, de son absence d'indépendance vis-à-vis du conseil municipal et du fait qu'elle n'a pas défendu ses employés contre des attaques injustes ayant des motifs politiques. Ses agissements ont contribué à miner le moral des services policiers et à éroder la confiance du public envers la qualité des services de police dans la localité.
6. Durant mon mandat d'administrateur, la CSPP a été réceptive à ma participation et à mes avis. Même les personnes qui avaient mis en doute la nécessité de ma désignation ont travaillé avec moi de manière constructive. Par exemple, lorsque j'avais des préoccupations ou des suggestions concernant l'ordre du jour proposé pour une réunion de la CSPP, j'en parlais avec madame Pritchard Pataki et, par son intermédiaire, avec le président. Étant donné que, dans son ordonnance, la CCOP montrait de l'inquiétude relativement au fait que la CSPP traitait souvent de questions en privé, j'ai fait également des observations sur les questions dont il convient de traiter en public et sur celles dont il convient de traiter en privé. Ces observations – qui n'étaient pas très développées – ont été prises en considération. J'ai pu constater que les points à l'ordre du jour étaient bien définis et que, conformément à la directive du président et dans un esprit de transparence, la CSPP a limité correctement les questions dont on pouvait traiter en privé.

7. Aux réunions de la CSPP, je participais à part entière aux débats. Les membres me demandaient souvent des conseils sur des questions très diverses et j'étais heureux de leur en donner. Les réunions étaient bien organisées, efficaces et rondement menées, ce qui est tout à l'honneur du président, M. Hall, et de madame Pritchard Pataki. Chacun des membres avait la possibilité de se faire entendre sur les divers points. Les propos qu'ils s'adressaient les uns aux autres et les uns sur les autres étaient respectueux, de même que ceux qu'ils adressaient au chef et au chef adjoint de la police, sur ces derniers et sur les services policiers, comme je l'ai précisé dans mon rapport. À vrai dire, chacun des membres de la CSPP a exprimé publiquement de l'admiration envers les services policiers, le chef et le chef adjoint de la police en ce qui concerne la qualité élevée du travail de la police et de sa haute direction. Le chef et le chef adjoint de la police sont des agents exceptionnels très dévoués qui dirigent des services de police progressistes et utiles. Ils jouissent d'un large appui au sein des services, à juste titre. Comme je l'écris dans mon rapport, la CSPP n'a pas toujours manifesté publiquement l'appui qu'elle devait aux services policiers et à leur haute direction par le passé.
8. À la dernière réunion de la CSPP à laquelle j'ai participé en tant qu'administrateur, tous les membres ont eu la gentillesse de reconnaître qu'ils appréciaient beaucoup les observations et les avis que je formulais dans le cadre de mes fonctions. Pour ma part, j'ai reconnu (comme je le fais ici) qu'ils ont coopéré avec moi du début à la fin et qu'ils étaient disposés à adopter ou à prendre en considération mes recommandations relatives aux pratiques exemplaires. Cela était particulièrement manifeste lors de la retraite de la gouvernance de la CSPP, que j'ai animée à la demande de celle-ci.
9. Je peux constater que la CSPP fonctionne actuellement de manière conforme à la mission que lui confère la loi et qu'elle a fait d'importants progrès qui la mettent en bonne voie de retrouver son utilité en tant que mécanisme civil de surveillance. Pour que cela soit durable et que l'amélioration se poursuive, j'ai formulé plusieurs recommandations.

## **Le plan d'activités**

10. Non seulement l'établissement d'un plan d'activités est une obligation imposée par la loi, mais un tel plan donne aussi une base claire, transparente et utile à l'encadrement et à l'évaluation du travail des services policiers, de la CSPP, du chef et du chef adjoint de la police. C'est un élément capital du mécanisme civil de surveillance de la police qui sert de fondement à un débat continu avec le public sur les priorités et les préoccupations.

11. Après avoir laissé son plan d'activités devenir caduc en 2015, la CSPP a pu élaborer un plan assez complet pendant mon mandat d'administrateur, bien qu'il reste des ajustements à faire.

12. Je recommande ce qui suit :

- i. L'élaboration d'un plan d'activités devrait représenter un processus permanent et continu auquel participe la Commission.*
- ii. La Commission devrait améliorer et formaliser le processus dans le cadre duquel elle fournit des commentaires importants et des directives concernant l'élaboration du plan.*
- iii. La Commission devrait se réunir périodiquement pour examiner le plan d'activités et les progrès réalisés par rapport aux étapes clés.*

## **L'évaluation du rendement et l'examen de la rémunération du chef et du chef adjoint**

13. L'évaluation du rendement et l'examen de la rémunération du chef et du chef adjoint de la police ne sont pas seulement une exigence de la *Loi sur les services policiers* et des contrats de travail. Ils constituent également le moyen le plus direct dont dispose la CSPP pour évaluer la mise en œuvre de ses politiques et l'exécution de son plan d'activités par la haute direction de la police. C'est un mécanisme formel, fondé sur des données factuelles, qui permet au chef et au chef adjoint de la police

de cerner les réussites et les points à améliorer et à la CSPP d'attirer l'attention directement sur les problèmes de rendement.

14. Pendant plus de deux ans, la CSPP n'a effectué aucune évaluation formelle. Durant cette même période, elle a pris part à des déclarations négatives injustifiées concernant le chef et le chef adjoint de la police et a négligé de se pencher sur cela. Pendant mon mandat d'administrateur, la CSPP a effectué des évaluations et des examens justes et fondés sur des données factuelles visant le chef et le chef adjoint de la police. Il est essentiel que de tels examens soient faits chaque année.
15. Je recommande à la CSPP de modifier dans les six prochains mois ses règlements administratifs de façon qu'obligation lui soit faite d'effectuer annuellement l'évaluation du rendement et l'examen de la rémunération du chef et du chef adjoint de la police.

### **Réunions publiques et procès-verbaux**

16. La surveillance civile des services policiers n'est d'aucune utilité si elle n'est ni publique ni transparente. La *Loi sur les services policiers* définit des critères stricts précisant ce qui peut être exclu du débat public. Les réunions de la CSPP sont censées être publiques sauf lorsque la sécurité publique ou des renseignements personnels de nature délicate sont en jeu. En renforçant le caractère public des réunions de la CSPP, on renforce aussi la confiance du public envers la surveillance civile effectuée par cette commission et on aide celle-ci à cerner et à étudier les préoccupations de la population. Cela développe et renforce les liens entre la CSPP, les services de police et le public.
17. Dans le passé, la CSPP a exclu le public de ses réunions pour des raisons qui n'étaient pas permises par la loi. De manière générale, la CSPP n'a pas suffisamment pris les devants pour ce qui est de communiquer avec le public et d'élargir l'accessibilité de ses réunions. Au cours de mon mandat d'administrateur, la

CSPP a pris des mesures constructives pour assurer et élargir l'accès du public à ses réunions. Elle a cherché à établir clairement les limites de l'exclusion prévue par la *Loi sur les services policiers*; elle a tenu des réunions dans Cavan Monaghan et à Lakefield et a envisagé de tenir des réunions dans des lieux plus ouverts à Peterborough.

18. Les procès-verbaux des réunions sont importants pour la transparence et la reddition de comptes. Ils constituent également une trace des travaux et servent à conserver l'historique de l'organisation et à assurer la continuité.

19. La CSPP a eu pour pratique de se fier à des procès-verbaux parcimonieux dans lesquels seules les décisions officielles sur les motions étaient consignées. Des procès-verbaux détaillés favoriseraient la reddition de comptes.

20. Je recommande ce qui suit :

- i. La Commission devrait établir dans les six prochains mois une politique régissant le recours à des séances à huis clos pour ses réunions.*
- ii. La Commission devrait envisager de rendre certaines réunions de comités accessibles au public.*
- iii. La Commission devrait élaborer une plus vaste stratégie de sensibilisation du public.*
- iv. La Commission devrait incorporer formellement les commentaires du public dans sa politique.*
- v. La Commission devrait, dans les six prochains mois, élaborer une politique sur les procès-verbaux qui contient des pratiques exemplaires en matière de transparence et de reddition de comptes.*

## **L'embauche d'avocats**

21. La CSPP est souvent appelée à traiter de questions qui nécessitent de bons conseils juridiques indépendants. En tant qu'organisme public, elle a également l'obligation de veiller à utiliser judicieusement et avantageusement les ressources

réservées aux frais juridiques. Elle doit se garder de changer d'avocat lorsque celui-ci lui présente des conseils qui lui déplaisent et de retenir des services d'un avocat sans préciser qui donne un mandat à l'avocat. Les tarifs dont il est convenu devraient être concurrentiels et assurer l'optimisation des ressources.

22. Dans le passé, la CSPP est passée par des avocats dont les conseils ne faisaient pas l'unanimité. Des services d'avocat étaient retenus sans l'accord de la CSPP dans son entier et dans des circonstances dans lesquelles les possibilités de conflits, la nature des services et le mandat donné à l'avocat n'étaient pas clairs. Cela a coûté beaucoup d'argent. Au cours de mon mandat d'administrateur, la CSPP a engagé un avocat général et a confié du travail spécialisé à d'autres avocats à des tarifs concurrentiels. Elle est maintenant en mesure de mandater un avocat et d'obtenir des conseils juridiques de grande qualité d'une manière claire et rentable.

23. Je recommande ce qui suit :

- i. La Commission devrait, dans les six prochains mois, mettre en œuvre une politique sur l'embauche d'avocats qui contient des pratiques exemplaires et qui fournit des éclaircissements sur les conflits d'intérêts, la sélection des avocats, les instructions données aux avocats et la rémunération des avocats à des tarifs concurrentiels.*
- ii. La Commission devrait, dans les six prochains mois, établir des lignes directrices claires régissant l'indemnisation du chef et du chef adjoint pour les frais juridiques qu'ils engagent.*

## **Les relations entre la Commission et le chef de police**

24. La CSPP a des relations complexes avec le chef et le chef adjoint de la police. Elle doit non seulement servir de « meneuse de claue » aux services de police, à leur chef et à leur chef adjoint, mais aussi exercer une surveillance prudente, minutieuse et transparente et offrir des conseils en matière de politiques. Toutefois, la CSPP est

également le patron du chef et du chef adjoint de la police et elle doit veiller à faire le nécessaire pour tirer au clair et rectifier les déclarations publiques gravement trompeuses et dégradantes concernant leur personne ou leur travail. En pratique, le président de la CSPP doit collaborer étroitement avec le chef de la police. Les réunions de la CSPP permettent au public, au chef de la police et à la CSPP à la fois de s'occuper des questions de politiques et des priorités, objectifs et jalons du plan d'activités.

25. Les relations entre la CSPP et le chef et le chef adjoint de la police ont été considérablement ébranlées à Peterborough. Certains membres de la CSPP ont contribué à l'expression de propos mensongers et dévalorisants sur le chef et le chef adjoint de la police. Dans mon rapport, j'ai décrit ces propos et traité de cela. Bien entendu, il y avait aussi une poursuite judiciaire opposant la CSPP au chef et au chef adjoint de la police. La dégradation de leurs relations a miné la capacité de la CSPP d'assurer une surveillance publique efficace.

26. Je recommande ce qui suit :

- i. Le président de la Commission et le chef devraient se réunir une fois par semaine pour traiter de questions importantes.
- ii. Sauf dans des circonstances exceptionnelles, l'ordre du jour d'une réunion de la Commission ne devrait être mis au propre qu'après que le chef a été consulté au sujet de son contenu.
- iii. Le président devrait poursuivre la mise en œuvre des importantes mesures prises pour établir les relations entre lui et le chef de la police.

### **La délégation de responsabilités et les fonctions des comités**

27. Les membres de la CSPP exercent leurs fonctions à temps partiel. Ils ont d'autres obligations personnelles et professionnelles. Par ailleurs, la surveillance civile des services policiers à Peterborough est complexe et prenante. Il faut veiller à ne pas

confier de charges excessives aux membres ou aux employés et à répartir les responsabilités en faisant un bon usage de la délégation et des comités.

28. Durant mon mandat d'administrateur, le président et un des membres de la CSPP devaient supporter une charge disproportionnée, ce qui entraînait des retards, de l'inefficacité et, parfois, de la frustration.

29. Je recommande ce qui suit :

- i. La Commission devrait continuer à aborder et à clarifier les rôles respectifs des comités et de la Commission dans son ensemble.*
- ii. La Commission devrait remédier en priorité à l'allocation inégale du travail, conformément aux directives fournies ci-dessus.*
- iii. La Commission devrait envisager de déléguer davantage les fonctions du président dans certains cas clairement définis.*
- iv. La Commission devrait modifier ses règlements administratifs de manière à exiger qu'un des deux postes de président et de vice-président soit comblé par une personne nommée par la province et que l'autre le soit par une personne nommée par la municipalité CSPP continuera d'étudier la question des fonctions de ses comités et de ses fonctions dans son ensemble et les précisera.*

### **L'indépendance de la Commission et le futur rôle du maire**

30. Bien que le maire ait le droit, conféré par la loi, de siéger à la CSPP, sa participation aux activités de celle-ci dans le passé a été très controversée et a contribué à certains des problèmes persistants relatifs à la capacité de la CSPP d'exercer une surveillance civile. Étant donné ce qui s'est passé entre le maire et la CSPP, il serait difficile pour cette dernière de préserver son indépendance vis-à-vis du conseil municipal si le maire décidait d'y siéger à nouveau. Cette indépendance est un

élément nécessaire et important de la confiance du public envers la surveillance civile des services policiers à Peterborough.

31. Avant et pendant mon mandat d'administrateur, le maire a tenu à l'égard de la haute direction des services policiers des propos incendiaires, inexacts et nuisibles à la cohésion de cette dernière. Des préoccupations légitimes ont été exprimées sur la capacité de la CSPP et des services policiers de bien fonctionner si le maire réintégrait la CSPP.

32. Il ne serait pas sage que le maire siège à nouveau à la CSPP. C'est le point de vue non seulement de ses détracteurs mais aussi de certains de ses admirateurs. La CSPP a connu une période tumultueuse. Elle doit maintenant se tourner vers l'avenir. Il serait difficile de penser à l'avenir si le maire ou un de ses alliés évidents faisaient partie de la CSPP en ce moment.

33. La CSPP dans sa composition actuelle a fait d'importants progrès. Il serait malheureux que la bonne volonté existante soit sapée par l'introduction d'une influence polarisante en son sein.

34. Je recommande ce qui suit :

- i. Le maire devrait décider, dans l'intérêt public, de ne pas siéger à la Commission.*
- ii. Si le maire réintégrait la Commission, le solliciteur général et la CCOP devraient examiner soigneusement la possibilité de prendre des mesures opportunes et efficaces pour éviter tout dysfonctionnement susceptible de nuire à la capacité de la Commission de s'acquitter des responsabilités qui lui sont conférées par la loi.*

35. Par souci de clarté, je précise que rien dans mon rapport ne vise à empêcher le maire de se pencher énergiquement sur les questions qui le préoccupent en tant

que personne extérieure à la CSPP. Après tout, il a été dûment élu maire et il fait partie du conseil municipal et de la population locale.

### **Un plan de relève pour les hauts dirigeants**

36. Au début de mon mandat d'administrateur, la CSPP n'avait aucun plan de relève en vue du départ à la retraite des membres de la haute direction des services policiers. Un tel plan favoriserait la recherche objective, non partisane, fondée sur des données factuelles de candidats convenables. Cela donnerait des possibilités d'avancement au sein des services policiers, pas uniquement des possibilités de recrutement extérieur. Le plan de relève serait conçu pour inspirer confiance envers le mécanisme et pour dissiper les craintes que quelqu'un tente de faire pencher la balance ou de promouvoir son programme personnel plutôt que les intérêts supérieurs des services policiers. L'élaboration d'un mécanisme de préparation de la relève est actuellement en bonne voie et la CSPP y adhère sans réserve.

37. Je recommande que, dans les trois prochains mois, il y ait une politique écrite comprenant un plan de relève.

### **Conclusion**

38. La présente CSPP a encore des difficultés à surmonter. J'espère que les mesures importantes prises durant mon mandat seront durables et que d'autres mesures seront prises conformément à mes recommandations.

39. Outre ce qui a déjà été formulé, je recommande ce qui suit :

- i. La CSPP participera chaque année à une séance de réflexion sur la gouvernance animée par un modérateur (en sus de toute formation exigée de ses membres par le solliciteur général conformément au*

*paragraphe 31 (5) de la Loi sur les services policiers et à l'article 3 du Règlement 421/97 de l'Ontario).*

- ii. Dans les 12 prochains mois, la CSPP publiera un rapport public décrivant ce qu'elle a fait pour mettre en œuvre les autres recommandations figurant dans le présent rapport.*

40. La CSPP a la possibilité de diriger avec succès des services de police déjà progressistes et efficaces. Si elle en est incapable, le solliciteur général et la CCOP disposent de moyens d'agir fermement et rapidement.

# Rapport

## **Introduction – La nomination d’un administrateur**

1. Le 8 mars 2016, conformément au paragraphe 25 (1) de la *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990, chap. P.15 (« LSP »), le solliciteur général a demandé à la Commission civile de l’Ontario sur la police (« CCOP ») de « mener une enquête et préparer un rapport sur » les questions concernant la capacité de la Commission des services policiers – Peterborough (« CSPP » ou « Commission ») de s’acquitter des responsabilités qui lui sont conférées par la loi. Le solliciteur général avait conclu que, malgré un « soutien sans précédent » du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (« MSCSC » ou « ministère »), la Commission continuait à éprouver de la difficulté à s’acquitter de son mandat. Il s’inquiétait que cela ait des répercussions sur les services de police dans la collectivité desservie par la Commission.
2. Par suite de la demande du solliciteur général, la CCOP a commencé une enquête sur la Commission. En décembre 2016, en se fondant sur la preuve recueillie durant son enquête, la CCOP a conclu que le dysfonctionnement persistant de la Commission constituait une situation d’urgence et que la nomination d’un administrateur conformément au paragraphe 23 (1) de la LSP était donc nécessaire dans l’intérêt public.
3. La LSP confère à la CCOP certains pouvoirs lui permettant de surveiller les activités des commissions de services policiers en Ontario. Par exemple, conformément au paragraphe 23 (1), la CCOP peut, après avoir tenu une audience, suspendre ou démettre de leurs fonctions un ou plusieurs membres d’une commission de police ou nommer un administrateur pour accomplir des fonctions précises si elle estime que la commission de police a négligé d’une manière flagrante ou à plusieurs reprises de se conformer aux normes prescrites en matière de services policiers.
4. En vertu du paragraphe 24(1) de la LSP, la CCOP peut également rendre une

ordonnance provisoire pour nommer un administrateur, sans préavis ni audience, si elle estime qu'il existe une situation d'urgence et que l'ordonnance provisoire est nécessaire dans l'intérêt public. En décembre 2016, la CCOP a rendu une telle ordonnance.

5. Dans son ordonnance de décembre 2016, la CCOP a indiqué ce qui suit :

L'enquête en cours a produit des éléments de preuve fiables démontrant que, presque depuis sa formation en 2015, la CSPP est dans un état de crise perpétuelle. La malveillance entre certains membres de la CSPP, certains membres du conseil et le Peterborough Police Service est palpable et existe depuis un certain temps. Elle ne montre aucun signe d'apaisement. Au cours des quelques dernières années, la situation à Peterborough a été caractérisée par des différends très publics. Il y a eu notamment les différends liés à la dissolution de l'ancien service de police communautaire de Peterborough-Lakefield, un différend menant à une longue audience de la CCOP sur la conduite du maire et, plus récemment, un différend contractuel très public entre la CSPP et le chef de police et le chef de police adjoint, suivi d'une poursuite civile intentée par la ville de Peterborough contre le chef de police et le chef de police adjoint. En se fondant sur les renseignements recueillis, la CCOP estime que la CSPP a négligé de s'acquitter de certaines responsabilités législatives et réglementaires prévues par la LSP. La CSPP n'a pu accomplir certaines fonctions simples et courantes prévues par la loi, comme la mise au point d'un plan d'activités. Elle a aussi négligé d'établir des priorités et de procéder à une évaluation du rendement du chef de police et du chef de police adjoint. Ces omissions soulèvent d'urgentes préoccupations au sujet de la capacité de la CSPP d'assumer ses plus larges responsabilités et de s'assurer que le public a confiance en la prestation de services policiers dans la collectivité.

6. La CCOP a donné plusieurs précisions découlant, selon elle, de la preuve qu'elle avait recueillie jusqu'à présent :

- les membres de la CSPP ont régulièrement adopté une conduite visant à miner le rôle et l'efficacité du chef de police et du chef de police adjoint;
- les membres de la CSPP ont tenté de faire obstacle au déploiement d'agents;
- les membres de la CSPP ont, de façon répétée, exercé des pouvoirs sans

la direction ou le soutien de la CSPP même et agi contrairement au code de déontologie et de manière à miner la confiance du public dans la prestation de services policiers à Peterborough;

- La Commission a négligé de gérer les affaires courantes exigées par la loi, notamment celles qui suivent :
  - préparer un plan d'activités;
  - établir les objectifs et priorités requis en matière d'exécution de la loi et de sécurité publique;
  - surveiller le rendement du chef de police et du chef de police adjoint et fixer la rémunération de ces derniers;
  - établir une politique relativement à l'indemnisation du chef de police pour les frais de justice qu'il engage;
  - au besoin, assurer l'accès du public aux réunions de la Commission;
- le soutien fourni par le MSCSC pour aider la Commission s'est avéré inefficace et le dysfonctionnement de la Commission s'est poursuivi;
- les membres du public et d'autres fonctionnaires municipaux s'inquiètent du dysfonctionnement persistant de la CSPP;
- les membres du corps de police éprouvent un stress accru et souffrent d'une baisse de moral en raison du dysfonctionnement.

7. Ma nomination comme administrateur a pris effet le 16 décembre 2016. Elle devait expirer, à moins d'être renouvelée, le 1<sup>er</sup> juillet 2017. L'ordonnance de la CCOP précisait que l'administrateur devait « s'assurer que la CSPP s'acquitte des responsabilités qui lui sont conférées par la loi, notamment la conformité continue à la LSP et à ses règlements d'application, et favoriser – entre ceux qui participent à la prestation de services policiers à Peterborough – la création de relations de travail respectueuses ou fonctionnelles permettant néanmoins d'avoir de vifs débats et de présenter divers points de vue. » L'administrateur devait aussi produire un rapport, « y compris une analyse détaillée des changements apportés au processus de la CSPP et des raisons de ces changements. »

8. Compte tenu du rendement de la CSPP pendant mon mandat d'administrateur, je suis convaincu que la CSPP a pris d'importantes mesures pour s'acquitter des responsabilités qui lui sont conférées par la loi et pour favoriser des relations de travail respectueuses et fonctionnelles avec le service de police Peterborough (« SPP » ou « Service »), ses hauts dirigeants et l'administration municipale. Dans le présent rapport, je fais état des mesures supplémentaires qui, à mon avis, doivent être prises par la Commission. Je présente également des recommandations visant à favoriser la pérennité des gains obtenus au cours des sept derniers mois. Malgré le besoin continu d'amélioration et de pérennité, j'ai récemment recommandé à la CCOP que ma nomination ne soit pas renouvelée, et la CCOP a accepté ma recommandation.
9. Le présent rapport met un terme à mes responsabilités d'administrateur. Il explique l'approche que j'ai adoptée relativement à mes fonctions et décrit une partie du travail que la Commission a effectué durant mon mandat. Certaines personnes touchées expriment des préoccupations quant à savoir si le travail assurément bon que la Commission a effectué durant mon mandat se poursuivra à présent. Comme je l'ai indiqué ci-dessus, mes recommandations visent en partie à répondre à ces préoccupations.
10. Il était important pour moi que le présent rapport soit mis à la disposition du public. La législation existante pourrait ne pas imposer cela. Cependant, la CCOP a soutenu la diffusion du présent rapport au public, qui est justifiée par des motifs impérieux.
11. Premièrement, quels que soient les gains qui ont été obtenus pour s'assurer que la Commission s'acquitte des responsabilités qui lui sont conférées par la loi, il est également important que le public ait une confiance bien placée à l'égard du corps de police qui dessert sa collectivité et de la Commission chargée de la surveillance civile. Cela serait difficilement réalisable sans un rapport accessible au public.

12. Deuxièmement, comme la CCOP l'a fait remarquer dans son ordonnance de décembre 2016, le Service, ses dirigeants et la Commission ont traversé une période tumultueuse. Il y a eu notamment la dissolution du corps de police et de la commission précédents, un différend contractuel entre le chef, le chef adjoint et la Commission, une poursuite intentée par la ville de Peterborough contre le chef et le chef adjoint, la poursuite lancée contre le maire Bennett relativement à des allégations d'inconduite commise alors qu'il était membre de la commission précédente, ainsi que l'enquête sur un ancien président de la commission précédente et de la Commission actuelle se rapportant à des allégations d'inconduite. (Les enquêtes de la CCOP sur les plaintes portées contre l'ancien président relativement à son rôle au sein des deux commissions n'ont jamais été achevées, vu sa démission de la commission précédente et l'expiration de son mandat auprès de la Commission actuelle.) Les différends juridiques entre le chef, le chef adjoint, la Commission et la ville ont depuis été réglés. Cependant, les parties se sont chacune engagées à assurer la confidentialité des conditions de règlement. Par conséquent, je ne puis divulguer ces conditions dans mon rapport. Toutefois, je peux traiter – et je traite – brièvement de certains renseignements erronés et de certaines fausses déclarations publiques qui ont été diffusés à cet égard et qui risquaient de miner injustement la confiance du public à l'égard du Service, du chef et du chef adjoint.

13. Comme en témoignera le corps du présent rapport, je suis conscient du désir des parties touchées de laisser derrière elles les différends passés et de regarder vers l'avenir. Cela est louable. Voilà pourquoi le rapport ne s'attarde pas sur les différends passés et ne fournit que les renseignements qui sont nécessaires pour rétablir les faits et expliquer mes recommandations.

14. Enfin, la publication de mon rapport favorise la reddition de comptes. Le public a le droit de demander périodiquement si, et dans quelle mesure, mes recommandations ont été adoptées et, dans la négative, pourquoi elles ne l'ont pas été.

## **Comment j'ai exercé mes fonctions d'administrateur**

15. L'ordonnance de la CCOP prévoyait que l'administrateur a « tous les pouvoirs pour s'acquitter de son mandat et de ses fonctions et jouit d'un accès sans entrave à tous les dossiers actuels et passés de la CSPP qu'il désigne aux fins de la présente ordonnance. »

16. Les fonctions d'administrateur que je devais exercer sont les suivantes :

- assister, en personne ou par conférence téléphonique ou vidéoconférence, aux réunions régulières et extraordinaires de la CSPP, y compris toutes les parties à huis clos<sup>1</sup> de ces réunions;
- assister, en personne ou par conférence téléphonique ou vidéoconférence, aux réunions des sous-comités de la CSPP;
- de son propre chef ou à la demande de tout membre de la CSPP, fournir à la CSPP ou à des membres individuels, le cas échéant, des conseils sur ce qui suit : les processus de la CSPP, notamment en ce qui concerne la consignation des votes, la rédaction du procès-verbal, l'établissement du calendrier d'examen des points à l'ordre du jour, la délégation de pouvoirs et la composition des sous-comités;
- assurer et maintenir la conformité à la LSP et à tout règlement applicable pris en vertu de la LSP;
- établir des pratiques exemplaires pour la gouvernance continue de la Commission, ainsi qu'un protocole pour ses relations avec le Service, le conseil de la ville de Peterborough et d'autres organisations, suivant les besoins;
- exercer tous les pouvoirs pour apporter tout changement qu'il estime indiqué aux processus de la CSPP;
- présenter au président exécutif de la CCOP des recommandations sur la composition de la Commission, y compris en ce qui concerne le pouvoir de

---

<sup>1</sup> Les réunions à huis clos sont celles qui se tiennent en l'absence du public.

suspendre un de ses membres ou l'ensemble de ceux-ci;

- travailler avec la CSPP pour faire participer le public à une discussion au sujet de la CSPP et de son rôle;
- conseiller le président exécutif de la CCOP sur la nécessité de modifier ou d'annuler l'ordonnance de décembre 2016 en fonction de l'évolution des circonstances et en consultation avec la Commission.

17. Au départ, je savais pertinemment que la décision de la CCOP de nommer un administrateur sans audience préalable était controversée. Certains étaient d'avis que la Commission fonctionnait convenablement sans un administrateur et que, dans tous les cas, il n'y avait aucune situation d'urgence exigeant la nomination d'un administrateur sans audience. Ce point de vue a été exprimé dans les termes les plus vigoureux. Par exemple, le maire Bennett, qui avait précédemment été engagé dans un long différend juridique avec la CCOP, a contesté la nomination dans les médias. Il n'a certainement pas été le seul.

18. D'autres, y compris le chef, le chef adjoint, d'autres agents supérieurs, ainsi que plusieurs membres de la Commission, ont bien accueilli la nomination.

19. J'ai rencontré les membres de la Commission séparément et collectivement, ainsi que l'adjointe exécutive de la Commission, Niquel Pritchard Pataki. J'ai présenté le même message lors de chaque réunion. J'ai préféré travailler en collaboration avec la Commission, plutôt que d'« assumer » les responsabilités de la Commission ou de son président<sup>2</sup>. J'ai établi certains buts que je voulais que la Commission atteigne ou s'efforce d'atteindre et j'ai discuté de la façon dont nous pourrions collaborer pour permettre à la Commission d'atteindre ces buts.

20. J'ai assisté à toutes les réunions de la Commission, qui se tenaient au moins une fois par mois, ainsi qu'à certaines réunions de comités. J'ai aussi participé à plusieurs réunions de comités par téléphone.

---

<sup>2</sup> J'ai aussi discuté de cette approche avec la Commission, qui l'a acceptée. Cela a également été communiqué à la Commission.

21. Lors de ma première réunion de la Commission, j'ai indiqué à la Commission et au public que j'avais travaillé comme avocat criminel et spécialisé dans la réglementation pendant 37 ans, que j'avais beaucoup travaillé avec la LSP et que j'avais représenté la Police provinciale de l'Ontario, trois de ses commissaires, ainsi que des agents de première ligne. J'avais aussi agi comme avocat-conseil dans le cadre d'enquêtes publiques et d'examens systémiques, dont certains exigeaient une compréhension des pratiques et procédures de maintien de l'ordre et des problèmes systémiques auxquels la communauté policière faisait face. Il a aussi été important de souligner mes liens avec la ville de Peterborough, où je suis né et où j'ai passé la première partie de mon enfance. Lors de la réunion, j'ai répondu à des questions posées par des membres de la Commission.
22. Une majorité des membres de la Commission m'ont indiqué bien franchement qu'ils n'étaient pas convaincus qu'il existait une situation d'urgence, que les précisions données par la CCOP dans son ordonnance étaient exactes ou que, à supposer qu'elles aient été exactes à un moment donné, elles représentaient encore des problèmes pour la Commission. Néanmoins, par un vote unanime, ils ont décidé de ne pas contester ma nomination devant les tribunaux, mais plutôt de me croire sur parole et d'accepter l'approche collaborative que j'avais décrite. Je dois féliciter la Commission d'avoir choisi la voie de la probité à l'égard de ma nomination, dès le début et tout au long de mon mandat d'administrateur.
23. De décembre 2016 à juin 2017, j'ai joué un rôle actif dans le travail de la Commission. M<sup>me</sup> Pritchard Pataki m'a fourni à l'avance l'ordre du jour prévu de chaque réunion de la Commission, accompagné des documents remis à la Commission. Elle m'a également fourni les renseignements généraux se rapportant aux réunions de comités. J'ai aussi examiné plusieurs documents concernant les activités de la Commission qui ont précédé ma nomination. J'ai rencontré le président, Bob Hall, à quelques occasions, parfois immédiatement après une réunion de la Commission.

24. Comme nous le verrons ci-dessous, la Commission avait traversé une période tumultueuse avant l'enquête de la CCOP et ma participation. Certains membres de la Commission estimaient que la période tumultueuse de la Commission était, avant ma nomination, déjà chose du passé. Par exemple, ils étaient d'avis que le ton de leurs réunions était déjà respectueux et que celles-ci étaient transparentes pour le public. Je considère que ce point de vue est en partie exact. Cependant, la Commission négligeait encore certaines des responsabilités qui lui sont conférées par la loi et il restait encore des questions non réglées menaçant de miner l'effet durable de toute amélioration. Ces questions devaient être abordées.
25. Pendant mon mandat d'administrateur, la Commission s'est montrée réceptive à ma participation et à mes conseils. Même ceux qui avaient remis ma nomination en question ont travaillé de façon constructive avec moi. Par exemple, si j'avais des questions ou des suggestions concernant l'ordre du jour proposé pour une réunion de la Commission, je les partageais avec M<sup>me</sup> Pritchard Pataki et, par son intermédiaire, avec le président. Puisque l'ordonnance de la CCOP soulignait des préoccupations au sujet de la fréquence à laquelle la Commission abordait des questions en l'absence du public, j'ai aussi fourni des commentaires sur les questions qui devraient être abordées en public et celles qui devraient l'être en l'absence du public. Ces suggestions – qui n'étaient pas nombreuses – ont été examinées. Je suis convaincu que les points de discussion ont été correctement circonscrits dans l'ordre du jour et que la Commission, conformément aux directives du président et dans un esprit de transparence, a dûment limité le nombre de questions à aborder en l'absence du public.
26. Aux réunions de la Commission, je participais pleinement aux discussions. Les membres de la Commission me demandaient souvent des conseils sur un vaste éventail de questions; j'étais heureux de fournir de tels conseils. Il est tout à l'honneur du président, M. Hall, et de M<sup>me</sup> Pritchard Pataki que les réunions de la Commission étaient bien organisées et efficaces et se déroulaient bien. Chaque

membre de la Commission avait l'occasion de s'exprimer sur les questions; les échanges avec d'autres membres ou concernant ceux-ci étaient respectueux. Comme il sera décrit en plus de détail ci-dessous, les échanges des membres avec le chef et le chef adjoint et leur Service – ou concernant ces derniers – étaient aussi respectueux. En effet, chaque membre de la Commission a publiquement exprimé son admiration pour le Service, le chef et le chef adjoint, en ce qui a trait à la grande qualité du travail effectué par le Service et à la qualité de ses hauts dirigeants. Comme il sera décrit plus loin dans le présent rapport, la Commission n'avait pas toujours soutenu publiquement son Service et ses hauts dirigeants de façon appropriée par le passé.

27. J'ai aussi rencontré régulièrement le chef Rodd et, moins souvent, le chef adjoint Farquharson. J'ai rencontré d'autres hauts dirigeants du Service, y compris les présidents des deux associations de policiers, et, à l'occasion, des policiers subalternes. Le chef et le chef adjoint sont des agents exceptionnels et très dévoués qui dirigent un service de police progressif et efficace. Ils jouissent à juste titre d'un large soutien au sein du Service. J'ai précédemment fait allusion à de fausses déclarations publiques qui doivent être corrigées. Un aspect de ces déclarations se rapporte au chef et au chef adjoint et à leurs différends juridiques avec la Commission et la ville. Ils ont connu ce que certains décriraient comme une campagne de désinformation, avec peu de moyens de se défendre eux-mêmes en public. Je reviendrai plus loin sur cette question.

28. J'ai aussi rencontré les experts-conseils externes, Michael Mitchell et Moe Hodgson. La Commission a retenu leurs services pour préparer son plan d'activités. Ils possèdent une vaste expérience directe dans le domaine des services de police. Dans le cadre de leur mandat, ils devaient examiner les processus existants, les données qualitatives et quantitatives pertinentes, les programmes et initiatives, les taux d'affaires classées et les priorités existantes du Service, ainsi que bien d'autres renseignements se rapportant à leur exécution. Ils ont interviewé plusieurs employés civils et employés en uniforme du Service. Ils ont rencontré des douzaines

d'organismes communautaires. Ils ont rencontré des représentants municipaux. Ils ont passé des centaines d'heures au quartier général du Service, le jour comme la nuit, pour observer directement comment les policiers interagissent avec le public et les uns avec les autres.

29. Dans le cadre de ce travail, ils se sont rendu compte (comme ils l'ont communiqué à la Commission) que le Service fournit un « niveau de service exceptionnellement élevé dans toutes les collectivités qu'il dessert. Aucun problème majeur n'a été relevé en ce qui a trait à l'administration ou au fonctionnement de l'organisation. Les ressources actuelles sont pleinement et efficacement utilisées, de sorte que le plan d'activités met l'accent sur le maintien ou l'amélioration de plusieurs des programmes fructueux que la police offre actuellement au public. » Ils ont confirmé que les taux d'affaires classées du Service sont élevés pour les crimes; de plus, les initiatives proactives du Service visant à s'attaquer aux problèmes de criminalité, de santé mentale et de toxicomanie et à favoriser la participation des collectivités se comparent très favorablement à celles d'autres corps de police en Ontario. Tout comme moi, ils ont conclu que ces succès sont attribuables dans une large mesure au chef et au chef adjoint, à leurs hauts dirigeants et à bon nombre de leurs policiers subalternes.

30. Pour m'acquitter de mes responsabilités, j'ai aussi rencontré Jeeti Sahota, la conseillère en services policiers de la Division de la sécurité publique du MSCSC, qui a assisté aux réunions de la Commission à titre d'observatrice. D'autres conseillers du MSCSC ont assisté aux réunions de la Commission avant et pendant mon mandat d'administrateur. M<sup>me</sup> Sahota a été d'une aide précieuse en me dirigeant vers les lignes directrices, politiques et manuels de formation pertinents et en me donnant – ainsi qu'à la Commission – un aperçu de l'avenir probable des services de police en Ontario.

31. Bien entendu, ce sont le solliciteur général et le MSCSC qui ont demandé que la CCOP prenne des mesures pour remédier au dysfonctionnement au sein de la

Commission. Si les recommandations récentes du juge Michael Tulloch sur la surveillance civile de la police étaient acceptées, le ministère pourrait bientôt assumer les pouvoirs de surveillance relatifs aux commissions de services policiers que possède actuellement la CCOP. En effet, la CCOP a soutenu un tel changement dans les observations qu'elle a présentées au juge Tulloch. Certes, avec le recul, je dirais à quiconque assumera ces responsabilités à l'avenir qu'il aurait été préférable que le ministère et la CCOP agissent avec plus de fermeté et certainement plus rapidement pour remédier au dysfonctionnement incontestable qui existait à Peterborough – par exemple, pendant la période au cours de laquelle le chef et le chef adjoint, la Commission et la ville étaient engagés dans une série de différends d'ordre juridique.

32. Avec l'approbation de la Commission et, parfois, à sa demande, je lui ai aussi fait rapport de plusieurs projets que j'ai entrepris pour le compte de la Commission. Par exemple, j'ai examiné les honoraires juridiques facturés à la Commission par des cabinets d'avocats au fil des ans, j'ai recommandé une pratique exemplaire – que la Commission a adoptée – pour mieux surveiller les frais juridiques et j'ai aidé la Commission à embaucher son nouvel avocat général à des taux concurrentiels.
33. La Commission a aussi demandé que j'anime une journée de réflexion sur la gouvernance, ce que j'ai fait à la fin de mon mandat d'administrateur. Lors de cette journée, j'ai animé une discussion au sujet de certaines questions de gouvernance qui ont été soulevées pendant ou avant mon mandat. En même temps, j'ai cerné les pratiques exemplaires se rapportant aux questions de gouvernance récurrentes et j'ai exprimé mon point de vue sur la façon dont la Commission pourrait continuer à aller de l'avant de manière constructive. La Commission s'est engagée à examiner certaines de ces pratiques exemplaires et à les communiquer au comité des politiques en vue de leur éventuelle mise en œuvre.
34. Lors de ma dernière réunion de la Commission en tant qu'administrateur, tous les membres de la Commission ont gracieusement reconnu qu'ils m'étaient

reconnaissants des commentaires et des conseils que je fournissais dans le cadre de mes fonctions. À mon tour, j'ai reconnu (comme je le fais dans le présent rapport) leur collaboration avec moi tout au long de mon mandat et leur volonté d'adopter ou d'examiner mes recommandations concernant les pratiques exemplaires.

35. J'ai mentionné ci-dessus l'adjointe exécutive de la Commission, M<sup>me</sup> Pritchard Pataki. Elle soutient de façon formidable le travail de la Commission. La qualité de son travail est extraordinaire. Elle fournit notamment des rapports détaillés, exacts et fondés sur des données probantes à la Commission. Je crois que la période tumultueuse de la Commission a été particulièrement difficile pour elle, parce qu'elle a été obligée, par moments, de travailler dans un environnement qu'on ne peut qualifier que d'empoisonné. Bien que la composition actuelle de la Commission soit en partie différente, celle-ci reconnaît pleinement la valeur de son employée. La Commission serait incapable de s'acquitter de son mandat sans une personne aussi compétente.

36. Pendant tout mon mandat, à la fin de celui-ci et dans le présent rapport, j'ai relevé les domaines dans lesquels la gouvernance pourrait faire l'objet d'une amélioration continue. Néanmoins, comme je l'ai indiqué ci-dessus, je suis convaincu que la Commission fonctionne actuellement en conformité avec le mandat que lui confère la loi. Voilà pourquoi j'ai recommandé à la CCOP que ma nomination ne soit pas renouvelée.

### **Les événements ayant précédé ma nomination**

37. Le paragraphe 27 (5) de la LSP indique que la commission de police se compose de cinq membres : le maire ou, s'il choisit de ne pas être membre de la commission de police, un autre conseiller, un deuxième conseiller, un représentant communautaire également choisi par le conseil municipal, ainsi que deux personnes nommées par le gouvernement provincial.

38. Le service de police communautaire de Peterborough-Lakefield était le prédécesseur du corps de police actuel. Comme son nom l'indique, la ville de Lakefield avait une « participation » dans le service de police précédent. Dans le cadre de cette participation, la ville de Lakefield contribuait une somme négociée d'environ 900 000 \$ au budget annuel du Service de police communautaire de Peterborough-Lakefield. Un des membres de la Commission était nommé par la ville de Lakefield.
39. Il y a plusieurs années, le conseil municipal de Peterborough a voté en faveur de la dissolution du Service de police communautaire de Peterborough-Lakefield et de sa commission. La dissolution devait prendre effet le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Le PPS et la CSPP ont été créés. Le PPS a continué à fournir les mêmes services de police que son prédécesseur à Lakefield, mais désormais seulement sur une base contractuelle<sup>3</sup>. Puisque la ville de Lakefield n'avait plus de participation dans le Service, il n'est pas surprenant de constater qu'elle contribuait une somme beaucoup moins élevée au budget du Service (une réduction d'environ 400 000 \$ par année). Une autre conséquence importante du changement est que Lakefield a perdu son siège à la Commission. Ainsi, le conseil municipal de Peterborough exerçait désormais un contrôle (ce qui est encore le cas aujourd'hui) sur la sélection de la majorité des membres de la Commission.
40. La décision de dissoudre le service et la commission précédents a suscité la controverse. Certains estimaient que la décision de les dissoudre ou de les défusionner était un exercice coûteux entrepris uniquement pour permettre au conseil municipal de Peterborough et, plus particulièrement, au maire Bennett de contrôler la Commission. Il ne m'appartient pas de trancher cette question.
41. Lorsque la commission et le service précédents ont été dissous, il y a eu une incertitude initiale quant à savoir si les mandats du chef et du chef adjoint seraient renouvelés au sein du nouveau Service. Le chef et le chef adjoint avaient tous les

---

<sup>3</sup> Pour être précis, l'entente contractuelle a été conclue avec le canton de Selwyn.

deux négocié avec la commission précédente des contrats prévoyant sans équivoque qu'ils avaient droit à une importante rémunération (comprenant l'équivalent d'une année de salaire) en cas de dissolution du service précédent. Ce droit ne dépendait pas de la question de savoir si le chef et le chef adjoint étaient réembauchés par le nouveau Service ou réembauchés aux mêmes postes.

42. Peut-être contrairement à ce que pense le public, de telles conditions contractuelles ou des conditions similaires ne sont guère uniques. Le contrat du chef contenait cette « condition de dissolution » depuis 2010. Elle a été reprise dans les contrats renouvelés de 2011 à 2014. Elle provenait à l'origine d'un prototype élaboré pour aider les chefs et les chefs adjoints, et elle a été acceptée par la commission précédente après une discussion approfondie avec le chef et l'approbation de l'avocat de la commission précédente. La condition de dissolution du chef adjoint n'était essentiellement pas différente. Ces conditions de dissolution (qui pourraient aussi être qualifiées de « pilules empoisonnées ») visent en partie à décourager les commissions et les conseils municipaux de faire preuve d'un mauvais jugement susceptible de nuire aux services de police dans leur collectivité. En effet, lorsque la condition de dissolution a été insérée pour la première fois dans le contrat du chef, il semblait improbable que la décision financièrement désavantageuse de dissoudre le service soit prise. Plus tard, la condition de dissolution a incité le chef et le chef adjoint à rester au sein du nouveau Service, malgré les problèmes politiques et administratifs évidents qui avaient déjà surgis et qui allaient probablement se poursuivre. L'arbitre du différend contractuel a fait remarquer que la condition de dissolution permettait au chef et au chef adjoint de se sentir plus à l'aise de signer un nouveau contrat de travail et qu'elle constituait dans les faits une « prime à la signature » accordée par la commission précédente et dont le paiement était garanti par la commission remplaçante. Il a souligné la non-pertinence du fait que le chef et le chef adjoint étaient demeurés en fonction de façon ininterrompue. Cependant, quoi que l'on puisse penser de ces conditions contractuelles, il reste qu'elles ont été négociées par des parties sans lien de dépendance et qu'elles liaient la commission précédente ainsi que la Commission. Les membres de la commission précédente

qui avaient discuté de ces conditions sont aussi devenus membres de la Commission.

43. Le libellé des contrats du chef et du chef adjoint était sans équivoque. Ce libellé traitait clairement de la situation qui s'est produite en l'espèce. La Commission avait à sa disposition de solides conseils juridiques indiquant que les contrats étaient pleinement exécutoires. Le chef et le chef adjoint ont précisé à la commission précédente qu'ils étaient disposés à négocier une certaine réduction du montant auquel ils avaient autrement droit. Néanmoins, la nouvelle Commission a adopté une position très contradictoire.
44. Cette position s'est manifestée de plusieurs façons. Les contrats prévoyaient un arbitrage définitif et exécutoire sans droit d'appel. Le chef et le chef adjoint ont été obligés de soumettre l'affaire à l'arbitrage. L'arbitre a tranché en faveur du chef et du chef adjoint au cours de l'été 2015. La Commission a refusé de respecter la décision de l'arbitre. Elle a plutôt demandé que la décision fasse l'objet d'un contrôle judiciaire, même si la loi n'autorisait pas un tel contrôle judiciaire. Lorsque la Commission a refusé de se conformer à la décision de l'arbitre, le chef et le chef adjoint ont été obligés d'obtenir une ordonnance judiciaire enjoignant à la Commission de s'y conformer. La Commission a choisi de ne pas se conformer à l'ordonnance du tribunal. Le maire Bennett a vigoureusement soutenu la position de la Commission, ainsi qu'une poursuite intentée contre le chef et le chef adjoint par la ville de Peterborough, dans laquelle plusieurs allégations graves, incendiaires et totalement injustifiées – y compris des allégations de faute dans l'exercice d'une charge publique – ont été formulées contre eux. Cela ne pouvait être considéré que comme une guerre d'usure, surtout lorsque la Commission a refusé d'indemniser le chef et le chef adjoint à l'égard des frais juridiques qu'ils avaient engagés pour se défendre dans le cadre de la poursuite de la ville<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Il convient de préciser que les membres de la Commission n'ont pas tous soutenu la position décrite ici.

45. Tout cela a été accompagné d'une série de commentaires désobligeants faits en public au sujet du chef et du chef adjoint. Leur emploi les empêchait effectivement de se défendre pleinement en public. Normalement, c'est la Commission qui aurait eu pour rôle de les défendre contre des attaques injustifiées. De toute évidence, la Commission n'a pas assumé ce rôle. En fait, certains membres de la Commission ont fait des déclarations publiques injustifiées au sujet du chef et du chef adjoint.
46. Le différend juridique a par ailleurs été très coûteux pour le public. Les frais juridiques totaux engagés par la Commission et par la ville pour mener bataille contre le chef et le chef adjoint ont largement dépassé les coûts associés au respect des obligations contractuelles de la Commission. Tout aussi important, la rancœur manifestée dans la bataille contre le chef et le chef adjoint a nui aux relations entre le Service et la Commission, ainsi qu'à la perception du public à l'égard des parties intéressées.
47. Rien de ce que j'ai dit ne porte atteinte au droit des personnes touchées – en fait, du grand public – de s'engager dans un vif débat sur des questions d'importance. Qu'est-ce qui a amené l'administration municipale à dissoudre la commission et le service de police précédents? La collectivité en a-t-elle bénéficié? Est-ce que la commission précédente aurait dû accepter le contrat conclu avec le chef et le chef adjoint? Est-ce que le chef et le chef adjoint auraient dû renoncer aux conditions contractuelles qu'ils avaient négociées avec la commission précédente? Est-ce que la Commission et la ville ont agi avec sagesse ou imprudence en contestant les contrats du chef et du chef adjoint? Des personnes raisonnables peuvent avoir un profond désaccord sur certaines ou la totalité de ces questions. Cependant, les attaques publiques visant le chef et le chef adjoint ont largement dépassé la portée d'un débat ou d'une critique légitimes. Certaines de ces attaques semblent avoir été conçues pour détruire les réputations du chef et du chef adjoint. Elles ont pesé lourd sur eux. Ces attaques injustifiées et parfois non éclairées ont également nui aux hauts dirigeants du Service et aux policiers subalternes. Plusieurs d'entre eux

estimaient à juste titre que leur Service et ses dirigeants étaient injustement calomniés et qu'on les avait laissés sans défense.

48. En moins de six ans, 13 différents membres de la Commission ont siégé à la CSPP et à la commission qui l'a précédée. Cela s'explique en grande partie par le dysfonctionnement au sein de la Commission.

49. Au cours de ces six années, deux membres nommés par la province ont démissionné en raison du dysfonctionnement dont ils ont été directement témoins à la Commission. Le maire Bennett a temporairement cessé d'agir comme membre de la commission précédente par suite des accusations d'inconduite portées contre lui en vertu de la LSP. Il a initialement été déclaré coupable de multiples infractions, mais toutes les déclarations de culpabilité, sauf une, ont été annulées, de consentement, sur appel à la Cour divisionnaire. Il n'a pas contesté la déclaration selon laquelle il avait fait preuve d'inconduite en faisant des commentaires désobligeants, tandis qu'il était membre de la commission précédente, au sujet du chef de police, du service de police communautaire de Peterborough-Lakefield et de la Commission des services policiers de Peterborough-Lakefield, contrairement aux art. 8 et 13 du règlement intitulé « Members of Police Services Board – Code of Conduct », Règl. de l'Ont. 265/98. Garth Wedlock, un autre membre nommé aux deux commissions par le conseil, a démissionné de la commission précédente alors qu'il faisait l'objet d'une enquête de la CCOP relativement à des allégations d'inconduite se rapportant à l'exécution de ses fonctions comme membre de la commission précédente. Par conséquent, cette enquête n'a jamais été achevée. La CCOP n'a pas non plus achevé une deuxième enquête sur la conduite de M. Wedlock comme président de la Commission actuelle, puisque son mandat a pris fin. Toute enquête de la CCOP se rapportant à M. Wedlock ne pourrait être reprise que si M. Wedlock réintégrait la Commission en tant que membre.

50. La Commission doit maintenant surmonter cet héritage tumultueux.

## **Le respect, par la Commission, des responsabilités qui lui sont conférées par la loi**

51. Comme je l'ai indiqué ci-dessus dans le présent rapport, j'ai établi des buts que je voulais que la Commission atteigne ou s'efforce d'atteindre. Ces buts, ainsi que la façon dont la Commission les a traités, sont décrits ici.

### **Le plan d'activités**

52. L'article 30 du Règlement de l'Ontario 3/99 se lit comme suit :

30. (1) Chaque commission de police élabore un plan d'activités à l'intention de son corps de police au moins une fois tous les trois ans.

53. Le paragraphe (2) énonce les points dont doit traiter le plan d'activités. Il s'agit notamment des objectifs, des activités de base et des fonctions du corps de police, y compris la façon dont il offrira des services policiers convenables et efficaces. De plus, le plan d'activités doit comprendre les objectifs et les indicateurs de rendement quantitatifs et qualitatifs dans certains domaines, comme la fourniture, par le corps de police, d'initiatives communautaires de prévention du crime, de services de patrouille dans la collectivité et de services d'enquête en matière criminelle.

54. Au début de mon mandat, la Commission n'avait aucun plan d'activités en vigueur. Son dernier plan d'activités avait expiré en 2015. La Commission avait renvoyé une société d'experts-conseils externe, parce qu'elle était insatisfaite de son travail, et repris les experts-conseils qui avaient créé le dernier plan d'activités de la Commission.

55. Un comité de la Commission, le comité directeur du plan d'activités, dirigé presque entièrement par Ken East, un membre de la Commission, était chargé de travailler avec les experts-conseils externes et les hauts dirigeants du Service pour produire le plan d'activités. Des ébauches du plan d'activités ont été distribuées à des fins d'examen à tous les membres de la Commission. La Commission a consacré une

réunion extraordinaire à l'évaluation de l'ébauche du plan d'activités et à la présentation de commentaires sur son amélioration. En fin de compte, la Commission a approuvé en principe un plan d'activités. Ce plan d'activités a été présenté au conseil municipal, étant entendu que la Commission affinerait ultérieurement le plan et mettrait au point ses graphiques et sa présentation physique.

56. Je suis convaincu que la Commission a essentiellement achevé le plan d'activités, conformément au mandat que lui confère la loi. Le comité, plus particulièrement M. East, a travaillé très fort, tout comme les experts-conseils externes et les hauts dirigeants du Service, pour produire le plan.

57. Le processus menant à son élaboration était moins qu'idéal. Bien entendu, une partie du problème (y compris les coûts supplémentaires associés au plan d'activités) était attribuable au besoin perçu de renvoyer une société d'experts-conseils externe en faveur d'une autre. Je ne commenterai pas la décision de la Commission de changer d'experts-conseils. La Commission a été très bien servie par les experts-conseils qui ont finalement achevé le plan. Ils possédaient beaucoup d'expérience et étaient des experts en matière de services de police, ils avaient déjà une connaissance pratique du Service et ils étaient bien placés pour aider la Commission à cerner les priorités pour l'avenir.

58. À mon avis, le processus comportait d'autres lacunes. La Commission devrait tirer des leçons de son expérience pour aller de l'avant.

59. Premièrement, l'élaboration d'un plan d'activités devrait constituer un processus permanent. En un sens, les bases d'un plan d'activités doivent être jetées le lendemain de la mise au point du plan d'activités précédent. Sa préparation ne devrait certainement pas commencer à la date d'expiration du plan précédent ou à l'approche de cette date. Après tout, son élaboration constitue pour la Commission une occasion de définir les objectifs et priorités du Service, d'en discuter et de

déterminer comment ils seront réalisés, de façon continue. En effet, la loi oblige la Commission à cerner les objectifs et priorités d'une année donnée, en consultation avec le chef, et à mesurer le rendement du Service par rapport à ces objectifs et priorités (voir l'al. 31 (1)b) de la LSP). Le plan d'activités facilite cet exercice. En termes simples, l'élaboration du plan aurait dû commencer bien plus tôt.

60. Deuxièmement, le comité et les experts-conseils externes n'ont guère reçu de commentaires des autres membres de la Commission pendant une grande partie du processus, malgré les maintes demandes de commentaires du comité. En tant qu'administrateur, j'ai fourni de nombreux commentaires lors de la présentation de diverses ébauches à la Commission. Les membres de la Commission réservaient habituellement leurs commentaires pour la discussion du plan d'activités lors d'une réunion extraordinaire. Les commentaires faits lors de cette réunion ont entraîné un remaniement considérable du plan. En toute franchise, cela reflétait le fait que, pour ce qui est des attentes de la Commission, le comité et les experts-conseils externes fonctionnaient dans une certaine mesure « à l'aveuglette ». Le comité avait le droit de recevoir plus tôt des directives et une orientation concernant ce document fondamental, d'autant plus que la Commission n'avait pas eu de plan d'activités pendant une longue période.

61. Troisièmement, une fois les commentaires de la Commission fournis, une trop grande partie de ceux-ci comprenaient des « formulations », c'est-à-dire des efforts de la part des membres de la Commission en vue de rédiger un libellé à la volée. Il s'agit toujours d'un exercice difficile lorsque l'ensemble de la Commission se réunit pour évaluer un long document écrit. En fait, j'ai moi-même aidé la Commission à trouver rapidement des « formulations » pour qu'elle puisse mieux se concentrer sur les autres questions à examiner.

62. Je ne considère pas mes commentaires comme des critiques de la Commission en soi, mais plutôt comme des leçons utiles pour l'avenir. Comme il est indiqué ci-

dessous, j'ai abordé les rôles respectifs des comités et de la Commission lors de la journée de réflexion sur la gouvernance de la Commission.

63. J'aimerais aussi faire comprendre à la Commission qu'elle ne devrait pas minimiser l'importance du plan d'activités achevé. Celui-ci ne devrait pas être considéré comme un simple document obligatoire n'ayant aucun lien avec le travail en cours de la Commission et du Service. Il informe le public des objectifs et priorités du Service et devrait constituer la base d'un dialogue permanent avec le public. Il fournit au chef d'importants conseils sur les orientations stratégiques prévues de la Commission qui doivent être mises en œuvre par le Service. Comme je l'ai déjà dit, il aide la Commission et le chef à cerner les priorités et objectifs annuels. Je m'attends à ce que la Commission examine périodiquement le plan d'activités pour déterminer si, ou dans quelle mesure, les jalons ont été respectés.

64. Pour résumer :

- Un plan d'activités n'est pas seulement une exigence de la loi; il offre aussi une base claire, transparente et efficace permettant de définir et d'évaluer le travail du service de police, de la Commission, du chef et du chef adjoint. Il s'agit d'un élément critique de la surveillance civile des services de police qui forme la base d'un dialogue permanent avec le public au sujet de ses priorités et préoccupations.
- Après avoir laissé le plan expirer en 2015, la Commission a réussi à élaborer un plan essentiellement complet au cours de mon mandat d'administrateur, bien qu'il reste de légères modifications à apporter.
- Je recommande ce qui suit :
  - i. L'élaboration d'un plan d'activités devrait représenter un processus permanent et continu auquel participe la Commission.*
  - ii. La Commission devrait améliorer et formaliser le processus dans le cadre duquel elle fournit des commentaires importants et des directives concernant l'élaboration du plan.*

- iii. La Commission devrait se réunir périodiquement pour examiner le plan d'activités et les progrès réalisés par rapport aux étapes clés.*

## **L'évaluation du rendement et l'examen de la rémunération du chef et du chef adjoint**

65. Une surveillance efficace par la Commission exige que celle-ci évalue le rendement du chef et du chef adjoint au moins une fois l'an (voir l'exigence prévue à l'al. 31 (1)e de la LSP). Le processus d'évaluation constitue lui-même un moyen d'informer la Commission du travail en cours du Service et de la mesure dans laquelle ses politiques sont efficacement mises en œuvre. Il donne aussi à la Commission une occasion importante de relever les améliorations à apporter. Au début de mon mandat, la Commission n'avait effectué aucune évaluation du rendement du chef et du chef adjoint depuis 2014.
66. L'évaluation du rendement est évidemment liée à la rémunération du chef et du chef adjoint. La Commission a une obligation contractuelle d'examiner leur rémunération une fois l'an (voir aussi l'exigence prévue à l'al. 31(1) d) de la LSP). Cela peut entraîner des changements à leur rémunération et leurs avantages annuels.
67. Le défaut de la Commission d'effectuer une évaluation du rendement du chef et du chef adjoint ou d'examiner leur rémunération depuis 2014 était posait particulièrement problème en l'espèce. Ce défaut, qui s'est étendu au-delà du règlement du différend contractuel et de la poursuite, pourrait être raisonnablement considéré par le chef et le chef adjoint comme des représailles exercées contre eux pour avoir fait valoir leurs droits. Il pourrait aussi être raisonnablement considéré comme un autre exemple d'une Commission qui choisit d'ignorer ses obligations contractuelles envers le chef et le chef adjoint. Ce défaut n'a rien fait pour atténuer les tensions résiduelles entre le chef, le chef adjoint et certains membres de la Commission.

68. Dans ce contexte, j'ai surveillé étroitement le travail du comité des relations de travail auquel les questions liées aux évaluations et aux examens de la rémunération ont été déléguées. En tant qu'administrateur, j'ai évidemment soutenu l'achèvement des évaluations et des examens de la rémunération dans les plus brefs délais. Il est tout à l'honneur du comité – composé de Dave Haacke et de M. East – et de la Commission dans son ensemble d'avoir traité la question dans son intégralité de façon équitable et impartiale. Tant le comité que la Commission ont reconnu, entre autres choses, qu'ils étaient tenus de faire preuve de responsabilité financière, tout en étant sensible au fait qu'aucune évaluation ni aucun examen n'avaient été effectués depuis 2014 et à la nécessité d'aviser le chef et le chef adjoint que la Commission allait de l'avant.
69. Les évaluations du comité ont été équitables et fondées sur des données probantes. Elles ont été examinées et soutenues par l'ensemble des membres de la Commission. Ces évaluations ont renforcé la confiance de la Commission à l'égard du rendement du chef et du chef adjoint dans son ensemble.
70. Dans le même ordre d'idées, le comité et la Commission ont soigneusement examiné les questions concernant la rémunération. Ils ont bénéficié des comparateurs et des nombreuses données recueillis avec l'aide de M<sup>me</sup> Pritchard Pataki. Bien que le comité et la Commission aient correctement discuté de la question à huis clos, les recommandations du comité et la décision finale de la Commission sur la rémunération ont démontré une responsabilité financière, tout en reconnaissant convenablement le travail qui avait été effectué par le chef et le chef adjoint.
71. Le comité a rencontré le chef et le chef adjoint dans le cadre de ce processus. À mon avis, tant le chef que le chef adjoint ont apprécié l'approche adoptée par le comité et la Commission à l'égard de leurs évaluations et de leurs examens de la rémunération. Le processus a été bénéfique pour l'image de la Commission.

J'ajouterais que le président, M. Hall, a fait preuve d'une grande sensibilité au moment de traiter de la question au sein de la Commission.

72. Dans le cadre du dialogue, la Commission a cerné les questions associées à la rémunération ou aux avantages sociaux des futurs chefs ou chefs adjoints du Service. Par exemple, les membres de la Commission se sont demandé si les futurs contrats devraient prévoir des conditions différentes dans l'intérêt public. Ils étaient aussi conscients de la nécessité de s'assurer que le Service demeure toujours attrayant pour ceux qui cherchent des postes de direction ou des postes subalternes dans le domaine des services de police. Le dialogue, qui était important pour la Commission, m'a démontré que celle-ci s'acquittait des responsabilités qui lui sont conférées par la loi.

73. Pour résumer :

- Non seulement l'évaluation du rendement et les examens de la rémunération du chef et du chef adjoint sont-ils exigés par la LSP et les contrats de travail, mais ils représentent également l'outil le plus direct que possède la Commission pour évaluer la mesure dans laquelle les hauts dirigeants du service de police mettent en œuvre les politiques de la Commission et exécutent le plan d'activités. Ils offrent un processus formel fondé sur des données probantes, dans le cadre duquel le chef et le chef adjoint peuvent relever les réussites et les points à améliorer et permettre à la Commission de soulever directement toute question relative au rendement.
- La Commission a omis d'effectuer une évaluation formelle pendant plus de deux ans, période au cours de laquelle elle a contribué aux déclarations négatives injustifiées concernant le chef et le chef adjoint et omis d'y apporter des éclaircissements ou de les aborder. Pendant mon mandat d'administrateur, la Commission a effectué des évaluations et des examens à l'égard du chef de police et du chef de police adjoint. Il est essentiel que ces examens se poursuivent sur une base annuelle.
- Je recommande ce qui suit :

- i. *Dans les six prochains mois, la Commission devrait modifier ses règlements administratifs de manière qu'elle soit tenue d'effectuer chaque année une évaluation du rendement du chef et du chef adjoint et un examen de leur rémunération.*

## Réunions publiques et procès-verbaux

74. Dans son ordonnance, la CCOP a exprimé des préoccupations quant à savoir si la Commission débattait un trop grand nombre de questions en l'absence du public.

75. Les paragraphes 35 (3) et (4) de la LSP se lisent comme suit :

### **Publicité des instances**

(3) Les réunions et audiences de la commission de police sont publiques, sous réserve du paragraphe (4), et les avis à leur sujet sont diffusés de la manière qu'elle précise.

### **Exception**

(4) La commission de police peut exclure le public de la totalité ou d'une partie d'une réunion ou d'une audience si elle estime que, selon le cas :

a) des questions intéressant la sécurité publique pourraient être révélées et, eu égard aux circonstances, l'avantage qu'il y a à ne pas les révéler dans l'intérêt public l'emporte sur l'avantage qu'il y a à respecter le principe de la publicité des instances;

b) des questions financières ou personnelles de nature intime ou d'autres questions pourraient être révélées qui sont telles qu'eu égard aux circonstances, l'avantage qu'il y a à ne pas les révéler dans l'intérêt d'une personne concernée ou dans l'intérêt public l'emporte sur l'avantage qu'il y a à respecter le principe de la publicité des instances.

76. L'article 4 du Règlement de l'Ontario 421/97 est aussi pertinent. Il prévoit que les membres de la Commission assurent la confidentialité de tout renseignement divulgué ou abordé lors d'une réunion de la Commission – ou d'une partie d'une réunion de la Commission – tenue à huis clos.

77. La preuve démontrait que, par le passé, un trop grand nombre de points de discussion étaient abordés à huis clos plutôt qu'en public. De plus, les conseillers du ministère et l'adjointe exécutive ont été inutilement exclus lors de certaines séances antérieures de la Commission. Au début de mon mandat, j'ai relevé, dans plusieurs ordres du jour de la Commission, des points qui pourraient être abordés en public, même s'ils étaient destinés à être traités à huis clos. J'ai discuté de la question avec le président, M. Hall. Selon lui, les mots « peut exclure » figurant au par. 35(4) de la LSP conféraient à la Commission un large pouvoir discrétionnaire lui permettant de traiter des questions en l'absence du public. Comme je l'explique ci-dessous, avec égards, je ne suis pas d'accord avec une telle interprétation. Ce qui est plus important cependant, c'est que le président a volontiers accepté les quelques changements que j'avais proposé d'apporter à l'ordre du jour pour régler la question et qu'il a exprimé son engagement personnel en faveur de réunions de la Commission ouvertes et transparentes. Il a tenu parole. Je suis convaincu que, pendant le reste de mon mandat, la Commission a traité des points de discussion en public, sauf dans les circonstances limitées prévues par la loi.
78. Lors de la journée de réflexion sur la gouvernance, j'ai fourni d'autres conseils sur l'exclusion du public lors des réunions de la Commission. À mon avis, malgré le pouvoir discrétionnaire que les mots « peut exclure » confèrent à une commission en vertu du par. 35 (3) de la LSP, ce pouvoir discrétionnaire est considérablement réduit par les mots qui suivent et par la jurisprudence existante.
79. Conformément au par. 35 (3) de la LSP, il est présumé que les réunions de la Commission sont tenues en public. Cette présomption s'applique à toutes les parties d'une réunion de la Commission.
80. L'exclusion du public n'est possible que si l'une des deux exceptions prévues au par. 35 (4) s'applique. Hormis ces deux exceptions, il n'y a pas de pouvoir discrétionnaire général permettant d'exclure le public.

81. La première exception ne s'applique que si des questions intéressant la sécurité publique pourraient être révélées. Même dans un tel cas, la Commission doit aussi décider que la mise en équilibre prévue à l'al. 35 (4)a) favorise l'exclusion du public.
82. La deuxième exception s'applique uniquement si pourraient être révélées des questions financières ou personnelles de nature intime ou d'autres questions qui sont telles que la mise en équilibre prévue à l'al. 35 (4)b) favorise l'exclusion du public. Par exemple, cette exception permet à la Commission d'exclure le public au moment de demander ou d'obtenir des conseils juridiques visés par le secret professionnel de l'avocat.
83. Lors de la journée de réflexion, nous avons discuté brièvement des scénarios qui justifieraient l'exclusion du public et de ceux qui ne justifieraient pas une telle exclusion. La Commission a semblé s'engager à suivre les pratiques exemplaires relevées lors de la journée de réflexion. En fait, j'ai même été gentiment pris à partie par le président pour avoir recommandé que la journée de réflexion elle-même ait lieu à huis clos. Bien que je voie encore une distinction entre un programme éducatif ou une journée de réflexion pour les membres de la Commission et une réunion de la Commission accessible au public, je me suis réjoui de la position du président, puisqu'elle démontrait encore une fois un engagement par défaut en faveur de l'ouverture. Avec la permission de la Commission, j'ai décrit à la réunion suivante de la Commission, en public, ce qui s'était passé lors de la journée de réflexion.
84. Je recommande que la Commission établisse une politique dans les six prochains mois pour régler la question. Il n'est pas étonnant que je sois d'avis qu'elle peut largement suivre les pratiques exemplaires relevées lors de la journée de réflexion. En même temps, je recommande que la Commission examine, avec l'aide de son avocat général, la mesure dans laquelle certaines réunions de comités devraient également être ouvertes au public à l'avenir.

85. Pendant mon mandat d'administrateur, la Commission a aussi pris des mesures pour améliorer l'accès du public aux réunions de la Commission. Sur l'initiative de la Commission, les réunions de celle-ci ont été tenues à Cavan Monaghan et à Lakefield. La Commission a aussi examiné la question de savoir si certaines réunions futures pourraient être tenues à divers endroits dans la ville de Peterborough, ailleurs qu'au quartier général de la police. Le quartier général de la police, ainsi que les mesures de sécurité évidentes liées à la tenue d'une réunion dans ce lieu, ne créent pas l'environnement le plus accueillant pour les membres du public et les médias.
86. Des membres du public, y compris des délégations, ont assisté à plusieurs réunions de la Commission. Ils ont été bien accueillis par la Commission et traités avec respect. Au moins un membre des médias a aussi assisté à chaque réunion publique. Cependant, les membres du public étaient très peu nombreux et, parfois, totalement absents. Je recommande qu'au moins quelques-unes des réunions de la Commission tenues à Peterborough aient lieu dans un centre communautaire ou à un autre endroit plus susceptible d'être fréquenté par le public.
87. Je recommande que cela fasse partie d'une plus vaste stratégie de sensibilisation du public. La Commission actuelle a déjà exprimé son désir de promouvoir un plus grand rayonnement. Le nouveau plan d'activités soutient les mesures visant à s'assurer que les citoyens et les intervenants connaissent les activités de la Commission et y participent. La mise en œuvre du nouveau plan d'activités représente une occasion de sensibilisation communautaire, tandis que la Commission, le chef et le chef adjoint relèvent pour le public les priorités et défis du Service pour l'avenir. Des forums publics sur des « sujets brûlants » concernant les services de police locaux (comme le problème du fentanyl ou l'augmentation du nombre d'activités de trafic de stupéfiants ou d'infractions contre les biens au centre-ville) sont pour le corps de police un moyen utile d'informer le public et d'être informé par celui-ci. Je tiens à souligner que les experts-conseils externes ont reçu de la part d'organismes communautaires et de membres du public de précieux

commentaires sur la façon dont le Service pourrait desservir la collectivité le mieux possible. La plupart étaient trop détaillés pour être inclus dans le plan d'activités. Cependant, les experts-conseils ont convenu de fournir un dossier de ces idées en vue de leur examen futur par la Commission, le chef et le chef adjoint. Je recommande que ce dossier constitue la base d'une discussion axée sur les politiques lors d'une ou de plusieurs des réunions de la Commission cette année.

88. L'ordonnance de la CCOP prévoyait que j'évaluerais le caractère adéquat des procès-verbaux des réunions de la Commission. En toute franchise, cette question n'a pas occupé une place très importante dans mon évaluation globale du travail de la Commission. Les commissions adoptent un éventail d'approches lorsqu'il s'agit de documenter leurs réunions. Les procès-verbaux de certaines commissions consignent une grande partie des discussions qui ont lieu lors de leurs réunions, y compris les positions adoptées par des membres individuels de la Commission. D'autres commissions tiennent des procès-verbaux extrêmement épurés. Les procès-verbaux de la Commission appartiennent à cette dernière catégorie. Ils ne font essentiellement état que des décisions prises par voie de motion formelle par la Commission. Pour être juste envers la Commission, il n'y a pas de dispositions législatives ni de lignes directrices ou politiques ministérielles qui aident à définir les pratiques exemplaires dans le domaine. Le président a fait remarquer que l'approche de la Commission à l'égard de ses procès-verbaux est similaire à celle qu'adopte le conseil municipal.

89. Néanmoins, à mon avis, les procès-verbaux actuels, à certains égards, ne favorisent pas la reddition de comptes et la transparence. Par conséquent, nous avons discuté des pratiques exemplaires relatives aux procès-verbaux de la Commission lors de la journée de réflexion sur la gouvernance.

90. Les procès-verbaux des réunions de la Commission n'ont que partiellement pour but de consigner les décisions officielles de la Commission. Ils devraient aussi servir à documenter les questions importantes soulevées lors d'une réunion de la

Commission, ainsi que le contenu des rapports verbaux présentés à la Commission. Par exemple, lors de la plupart des réunions de la Commission, celle-ci reçoit des commentaires du président et du chef, parfois en public et parfois à huis clos, selon leur objet. Aucun dossier de ces commentaires n'est actuellement tenu. De même, les procès-verbaux ne mentionnent pas les demandes moins formelles qui sont formulées pour que l'adjointe exécutive, le chef ou les comités retournent à la Commission avec des renseignements supplémentaires. Par conséquent, ils n'aident guère à déterminer si de telles demandes ont fait l'objet d'un suivi adéquat. De plus, ils n'aident guère les membres des médias absents ou les membres de la Commission absents à prendre connaissance de l'important dialogue qui n'a pas été consigné dans des motions officielles.

91. Des personnes raisonnables peuvent avoir des opinions divergentes sur le caractère adéquat des procès-verbaux de la Commission. Toutefois, j'ai indiqué à la Commission que les pratiques exemplaires devraient favoriser à tout le moins un « terrain d'entente » pour la préparation des procès-verbaux. Ainsi, par exemple, un procès-verbal plus complet pourrait être nécessaire :

- si, comme il a déjà été mentionné, la Commission a reçu des commentaires du président ou du chef, le procès-verbal devrait indiquer la teneur de ces commentaires; sinon, il n'informe personne;
- si une décision est reportée ou s'il n'est statué que sur une partie d'une motion après une longue discussion, le procès-verbal devrait expliquer l'enjeu qui a mené au report ou à la décision partielle; il faut distinguer cette situation, par exemple, du report *pro forma* d'une motion;
- si la décision est sensiblement différente de ce qui a été recommandé ou proposé dans un rapport de comité ou un autre rapport, le procès-verbal devrait saisir brièvement la ou les raisons pour lesquelles la Commission a pris une décision différente;
- s'il n'y a pas d'unanimité sur un point, le procès-verbal devrait indiquer que la Commission n'était pas unanime, surtout si le ou les membres dissidents de la

Commission veulent que leur dissidence soit consignée, et préciser le point de discorde;

- si la Commission donne une directive qui n'est pas indiquée dans une motion, le procès-verbal devrait faire état de cette directive;
- comme il a déjà été souligné, s'il est demandé au chef ou à l'adjointe exécutive de fournir ultérieurement des renseignements, ce fait devrait être saisi dans le procès-verbal;
- si un comité présente des rapports verbaux, leur teneur devrait figurer dans le procès-verbal; bien entendu, la disponibilité d'un rapport écrit du comité peut rendre une telle tâche inutile.

92. À la fin de la journée de réflexion sur la gouvernance, la Commission a convenu de communiquer à son comité des politiques les pratiques exemplaires décrites ci-dessus. Je recommande que la Commission, en consultation avec son avocat général, élabore une politique écrite sur ses procès-verbaux dans les six mois de la publication du présent rapport. Je recommande également que la Commission élabore en même temps une politique écrite sur les procès-verbaux des comités.

93. Pour résumer :

- La surveillance civile des services de police ne peut être efficace si elle n'est pas publique et transparente. La LSP établit des critères stricts relatifs à l'exclusion du public. À moins qu'elle ne traite de questions intéressant la sécurité publique ou de renseignements personnels délicats, toute réunion de la Commission devrait être publique. Un meilleur accès public améliore la confiance du public à l'égard de la surveillance civile de la Commission et aide celle-ci à relever les préoccupations de la collectivité et à y répondre. Cela permet de développer et de renforcer les relations entre la Commission, le service de police et le public.
- Par le passé, la Commission avait exclu le public pour des raisons qui n'étaient pas permises par la LSP. De façon plus générale, la Commission n'avait pas été suffisamment proactive en ce qui concerne la sensibilisation du public et la promotion d'une plus grande accessibilité à ses réunions. Pendant mon mandat

d'administrateur, la Commission a pris des mesures positives pour assurer et améliorer l'accès du public à ses réunions. Elle a demandé des éclaircissements sur les limites de l'exclusion prévue par la LSP, elle a tenu des réunions à Cavan Monaghan et Lakefield et elle a envisagé de tenir des réunions dans des lieux plus ouverts à Peterborough.

- Les procès-verbaux des réunions de la Commission sont un outil important de transparence et de reddition de comptes. Ils servent aussi à documenter les réunions en vue de conserver l'historique et la continuité de la Commission.
- La pratique de la Commission a été de tenir des procès-verbaux épurés qui n'enregistrent que les décisions officielles prises par suite d'une motion. Des procès-verbaux plus détaillés favoriseraient la reddition de comptes.
- Je recommande ce qui suit :
  - i. La Commission devrait établir dans les six prochains mois une politique régissant le recours à des séances à huis clos pour ses réunions.*
  - ii. La Commission devrait envisager de rendre certaines réunions de comités accessibles au public.*
  - iii. La Commission devrait élaborer une plus vaste stratégie de sensibilisation du public.*
  - iv. La Commission devrait incorporer formellement les commentaires du public dans sa politique.*
  - v. La Commission devrait, dans les six prochains mois, élaborer une politique sur les procès-verbaux qui contient des pratiques exemplaires en matière de transparence et de reddition de comptes.*

## **L'embauche d'avocats**

94. Tôt pendant mon mandat d'administrateur, j'ai relevé certaines questions concernant l'embauche de conseillers juridiques par la Commission. Premièrement, la Commission a embauché divers avocats pour des projets ou litiges particuliers, mais elle n'avait elle-même aucun avocat qui puisse lui fournir des conseils sur les questions juridiques ordinaires et récurrentes qui se présentent au sein d'une

commission de services policiers fort occupée. La Commission avait besoin d'un tel avocat, par ailleurs appelé avocat général, même un avocat travaillant pour la Commission à temps partiel ou suivant les besoins. En fait, j'ai largement assumé ce rôle durant la plus grande partie de mon mandat d'administrateur.

95. Deuxièmement, il n'y avait aucune approche cohérente relative à l'embauche d'un avocat.

96. Troisièmement, la Commission n'a pas ou presque pas examiné les tarifs horaires des avocats embauchés ou les honoraires juridiques maximaux qui pouvaient être engagés sans autorisation préalable.

97. Quatrièmement, l'embauche et le congédiement d'avocats durant la période tumultueuse ont semblé accentuer le dysfonctionnement de la Commission et son approche fortement politisée au regard des questions litigieuses en jeu. Par exemple, certains membres de la Commission se sont plaints qu'un avocat avait été embauché sans l'approbation de l'ensemble de la Commission, malgré des préoccupations concernant les liens de cet avocat avec un autre membre de la Commission. Selon eux, la Commission rémunérait cet avocat même si elle ne lui donnait pas d'instructions. Ils ont également remis en question la qualité des conseils donnés par cet avocat. Il a aussi semblé, par moments, que les membres majoritaires de la Commission avaient congédié au moins un avocat, parce qu'ils n'avaient pas aimé les conseils reçus, aussi judicieux fussent-ils. Il m'est inutile de m'attarder sur de telles allégations, si ce n'est pour dire que mon propre examen a démontré que la Commission payait, dans le premier cas décrit ci-dessus, un tarif horaire qui n'était pas réellement concurrentiel, mais qui correspondait davantage aux tarifs d'un cabinet de droit commercial du centre-ville de Toronto. Cela était inacceptable. Il est aussi contre-productif de congédier un avocat au motif que les conseils donnés – bien qu'ils soient judicieux – ne sont pas ceux que la Commission voudrait entendre.

98. Pendant mon mandat d'administrateur, j'ai recommandé à la Commission d'embaucher un avocat général. J'ai dressé une liste de candidats compétents et j'ai fourni à la Commission certains renseignements sur les antécédents de chacun d'eux. La Commission a choisi d'embaucher un de ces candidats, M. Woody McKaig (de Sullivan Mahoney LLP), un avocat très compétent possédant une expertise en matière de services de police. Il a accepté des tarifs concurrentiels pour les services juridiques fournis par son cabinet pour le compte de la Commission. Nous avons également établi certains paramètres concernant le mandat de représentation de son cabinet. M. McKaig a commencé à travailler pour le compte de la Commission, et je suis convaincu que celle-ci est bien servie, d'une manière prudente sur le plan financier, dans le cadre de son mandat de représentation.

99. J'ai informé la Commission que d'autres avocats pourraient continuer à effectuer, de façon fragmentaire, certains des travaux juridiques spécialisés, toujours à des tarifs juridiques concurrentiels. Par exemple, la Commission a bénéficié du travail juridique effectué à des tarifs concurrentiels par Joel Dubois (Perley-Robertson, Hill & McDougall LLP) et John Ewart (Ewart O'Dwyer) dans le cadre de récents dossiers. Je recommande que la Commission demande à M. McKaig des conseils sur les travaux qui devraient continuer à être effectués de façon fragmentaire par d'autres avocats. Il a déjà fait preuve de sensibilité en ce qui concerne la façon dont cette question devrait être abordée.

100. Lors de la récente journée de réflexion sur la gouvernance, j'ai décrit à la Commission certaines suggestions de pratiques exemplaires pour l'embauche de conseillers juridiques. Nous avons également discuté de la distinction (imparfaitement comprise) entre un avocat embauché par la Commission et un avocat embauché par le chef. La distinction est évidente dans les situations où il y a une relation conflictuelle entre le chef et la Commission. Elle est moins évidente lorsque le travail juridique qui doit être effectué pour le chef exige néanmoins, de par sa nature même, une certaine distanciation par rapport à la Commission. Par exemple, le chef doit embaucher ses poursuivants pour les poursuites relevant de la

LSP. L'avocat de la Commission ne peut habituellement pas agir comme poursuivant, vu les responsabilités décisionnelles de la Commission qui sont prévues par la Loi.

101. Je recommande que la Commission formalise une politique concernant l'embauche d'avocats dans les six prochains mois. Encore une fois, je ne surprendrai personne en proposant qu'une telle politique suive certaines des pratiques exemplaires que j'ai relevées lors de la journée de réflexion sur la gouvernance.

102. Une telle politique pourrait comprendre les éléments suivants :

- sauf dans les situations d'urgence, l'embauche d'avocats (autres que l'avocat général de la Commission) pour effectuer du travail juridique devrait être approuvée au préalable par la Commission;
- plus précisément, le président ou un autre membre de la Commission ne devrait habituellement pas embaucher un avocat de sa propre initiative sans avoir obtenu au préalable l'approbation de la Commission;
- la Commission peut examiner l'embauche d'un avocat, au besoin, par l'entremise d'échanges par courriel ou de conférences téléphoniques, sous réserve de confirmation lors de la prochaine réunion de la Commission;
- les tarifs horaires et un plafond ou une « limite » d'honoraires sujet à révision par projet devraient habituellement être établis par la Commission et approuvés à l'avance. (Par suite de ma recommandation, la Commission a adopté cette approche pour des projets particuliers entrepris pendant mon mandat d'administrateur.);
- la Commission a le droit de déléguer certaines des décisions décrites ci-dessus à un comité ou à un membre de la Commission;
- l'avocat général de la Commission devrait être consulté en premier lorsqu'il s'agit de savoir s'il y a lieu d'embaucher un autre avocat pour un projet particulier;

- dans certains cas, le chef a le droit/l'obligation d'embaucher un avocat si la Commission se trouve en situation de conflit d'intérêts;
- le chef devrait discuter avec l'avocat général de la Commission (sauf en situation de conflit d'intérêts évident) de la possibilité que l'avocat général de la Commission lui fournisse des conseils juridiques nécessaires. L'avocat général de la Commission sera souvent en mesure d'accomplir cette tâche dans les cas où il y a une communauté d'intérêts entre le chef et la Commission;
- le chef devrait établir des taux concurrentiels et un plafond ou une « limite » d'honoraires par projet lorsqu'il est tenu d'embaucher un avocat;
- en cas de conflit entre le chef et la Commission, le chef embauchera évidemment son propre avocat pour faire valoir sa position. Cependant, le chef ne devrait généralement pas recourir aux services de cet avocat pour d'autres questions se rapportant au Service<sup>5</sup>.

103. Je recommande également que la Commission établisse des lignes directrices claires sur l'indemnisation du chef et du chef adjoint à l'égard des frais juridiques dans les six prochains mois (conformément à l'al. 31(1) h) et à l'art. 50 de la LSP). Il n'existe actuellement pas de lignes directrices ou de politiques. La période tumultueuse a démontré que de telles lignes directrices ou politiques étaient nécessaires.

104. Pour résumer :

- La Commission est souvent appelée à examiner des questions qui nécessitent des conseils juridiques indépendants de qualité. En tant qu'organisme public, elle a aussi l'obligation de s'assurer qu'elle dépense judicieusement et efficacement ses ressources réservées aux frais juridiques. Elle doit prendre soin de ne pas changer d'avocats lorsqu'un avocat fournit des conseils défavorables et de ne pas embaucher d'avocats sans préciser qui leur donnera des instructions. Les tarifs convenus devraient être concurrentiels et assurer l'optimisation des ressources.

---

<sup>5</sup> Cela n'a rien à voir avec la qualité du travail effectué par l'avocat du chef.

- Par le passé, la Commission avait remplacé des avocats dont les conseils n'étaient pas partagés par certains membres. Les avocats étaient embauchés sans l'accord de l'ensemble de la Commission et dans des circonstances où les conflits éventuels, la nature de leur mandat de représentation et leurs instructions n'étaient pas clairs. Des coûts importants ont été engagés de cette manière. Pendant mon mandat d'administrateur, la Commission a embauché un avocat général et a engagé d'autres avocats à des tarifs concurrentiels pour des travaux spécialisés. La Commission est désormais capable de donner des instructions aux avocats et d'obtenir des conseils juridiques de qualité de façon claire et rentable.
- Je recommande ce qui suit :
  - i. *La Commission devrait, dans les six prochains mois, mettre en œuvre une politique sur l'embauche d'avocats qui contient des pratiques exemplaires et qui fournit des éclaircissements sur les conflits d'intérêts, la sélection des avocats, les instructions données aux avocats et la rémunération des avocats à des tarifs concurrentiels.*
  - ii. *La Commission devrait, dans les six prochains mois, établir des lignes directrices claires régissant l'indemnisation du chef et du chef adjoint pour les frais juridiques qu'ils engagent.*

## **Les relations entre la Commission et le chef de police**

105. Pendant mon mandat, la Commission a pris des mesures pour améliorer sa relation avec le chef et le chef adjoint. Par exemple, le comité des relations de travail a eu des interactions positives avec le chef et le chef adjoint au sujet de leur évaluation et de leur rémunération, tandis que la Commission, ainsi que chacun de ses membres, ont reconnu maintes fois en public le leadership remarquable démontré par le chef et le chef adjoint.

106. J'aimerais expliquer l'importance du dernier point. Une commission de services policiers ne doit pas être simplement une « meneuse de claque » pour le service de police ou ses hauts dirigeants. Cela veut dire, entre autres choses, qu'une

commission de services policiers ne devrait pas automatiquement présumer que toute critique adressée à son service de police ou ses hauts dirigeants est erronée et doit être contestée. En effet, une surveillance civile efficace exige que la Commission évalue et critique de manière constructive le travail de son Service et ses agents, ainsi que la façon dont elle peut contribuer, sans s’immiscer dans les décisions quotidiennes de nature opérationnelle, à un Service plus efficace et efficient. Cependant, dans certaines circonstances, la Commission doit défendre son Service et ses hauts dirigeants contre des commentaires désobligeants et trompeurs. Comme je l’ai déjà dit, durant la période tumultueuse de la Commission, celle-ci a négligé de défendre son Service et ses hauts dirigeants contre des attaques imprécises et extrêmement trompeuses dont elle savait ou aurait dû savoir qu’elles étaient injustifiées. Cela a eu un effet persistant qui mettra un certain temps à se dissiper. Une façon de surmonter ce passé consiste, en termes simples, à « rendre à César ce qui appartient à César ». Autrement dit, la Commission devrait soutenir publiquement le Service et ses hauts dirigeants lorsqu’un tel soutien est nécessaire et justifié.

107. Une autre façon de rétablir la relation entre la Commission et ses hauts dirigeants est sans doute tout aussi évidente. La Commission – plus particulièrement son président – doit communiquer régulièrement avec le chef. Une relation saine entre la Commission et son chef nécessite des communications fréquentes. Par exemple, la Commission devrait toujours demander au chef des conseils sur le contenu de l’ordre du jour des réunions de la Commission. Le chef et le président devraient s’engager dans un dialogue continu au sujet des priorités et objectifs du Service, pour déterminer notamment si ces priorités et objectifs sont réalisés et, dans la négative, comment la Commission pourrait remédier à la situation.

108. Pendant mon mandat, j’ai constaté que la relation entre le président et le chef était un peu précaire. Le chef doit s’efforcer de laisser derrière lui certains des problèmes du passé décrits ci-dessus. Quant à lui, le président doit prendre des

mesures exceptionnelles pour bâtir la relation. À quelques reprises, le président n'a pas rencontré le chef avant les réunions de la Commission. À quelques occasions, le chef a été pris par surprise lorsque des tiers lui ont fait part de questions qui auraient dû faire l'objet d'une discussion antérieure avec le président ou la Commission. Voilà un problème que j'ai relevé plusieurs fois pendant mon mandat, ainsi que lors de la journée de réflexion sur la gouvernance. À la fin de mon mandat, il n'avait toujours pas été réglé de façon satisfaisante.

109. Le 5 juillet 2017, j'ai encore une fois fait part du problème au président. Il s'est engagé personnellement à prendre des mesures supplémentaires pour améliorer la relation. Le président s'est aussi engagé à prendre les mesures que j'ai recommandées dans le présent rapport. En particulier, je recommande que le chef et le président se réunissent ou communiquent par téléphone au moins une fois par semaine pour traiter des questions qui intéressent le chef ou la Commission. Vu les horaires chargés de ces derniers, les réunions devraient être fixées bien à l'avance (par exemple à une heure précise chaque lundi après-midi). Je recommande également que, sauf circonstances exceptionnelles, l'ordre du jour d'une réunion de la Commission ne soit mis au propre qu'après que le président a consulté le chef au sujet de son contenu. Bien entendu, le chef adjoint peut aussi participer au dialogue entre la Commission et le chef ou remplacer le chef lorsque celui-ci n'est pas libre. J'ai appris que le président avait pris d'importantes mesures pour respecter l'engagement personnel dont il m'avait fait part après l'expiration de mon mandat et avant la réunion de juillet de la Commission. Il doit être félicité à cet égard.

110. Pour résumer :

- La Commission a une relation complexe avec le chef et le chef adjoint. Elle ne doit pas être simplement un « chef de claque » pour le chef, le chef adjoint et le service de police, mais elle doit fournir une surveillance et une orientation stratégique soignées, détaillées et transparentes. Cependant, la Commission est également l'employeur du chef et du chef adjoint et doit s'assurer de prendre les

mesures nécessaires pour clarifier et corriger les déclarations publiques gravement trompeuses et désobligeantes les concernant ou visant leur travail. Sur le plan pratique, le président de la Commission doit travailler de près avec le chef. Les réunions de la Commission donnent au public, au chef et à la Commission une occasion commune de traiter de questions stratégiques et des priorités, objectifs et jalons prévus dans le plan d'activités.

- Les relations entre la Commission et le chef et le chef adjoint se sont considérablement détériorées à Peterborough. Certains membres de la Commission ont participé de façon importante aux déclarations fausses et désobligeantes concernant le chef et le chef adjoint. Évidemment, la Commission a aussi été engagée dans un litige avec le chef et le chef adjoint. La rupture de leur relation a miné la capacité de la Commission d'assurer une surveillance publique efficace.
- Je recommande ce qui suit :
  - i. Le président de la Commission et le chef devraient se réunir une fois par semaine pour traiter de questions importantes.*
  - ii. Sauf circonstances exceptionnelles, l'ordre du jour d'une réunion de la Commission ne devrait être mis au propre qu'après que le chef a été consulté au sujet de son contenu.*
  - iii. Le président devrait poursuivre la mise en œuvre des importantes mesures prises pour établir les relations entre lui et le chef de la police.*

## **La délégation de responsabilités et les fonctions des comités**

111. Les membres de la Commission siègent à temps partiel. La plupart ont des emplois à temps plein, en plus de leurs fonctions au sein de la Commission. Il faut féliciter les membres de la Commission pour leur service et leur dévouement envers la collectivité. Cependant, ils doivent être disponibles en temps opportun pour s'occuper des questions qui se présentent au sein d'un service de police très occupé. Cela est particulièrement vrai pour le président. Il est important que l'adjointe exécutive puisse communiquer avec le président en temps opportun en ce

qui concerne les décisions de la direction. Durant mon mandat, cela n'a pas toujours été le cas. De plus, les membres de la Commission peuvent demander au président des directives ou des conseils sur diverses questions en attendant une réunion officielle de la Commission. Parfois, les membres de la Commission ont éprouvé de la frustration parce qu'ils n'ont pu obtenir des réponses du président en temps opportun.

112. Je suis très conscient de l'horaire chargé du président. Il est déterminé à servir la Commission. Comme je l'ai indiqué précédemment, j'ai été impressionné tant par son intelligence que par ses compétences, lorsqu'il s'agit de tenir les réunions de la Commission et d'aider celle-ci à s'attaquer à des problèmes difficiles. Je crois qu'il s'engage personnellement à adopter une approche « prospective » pour le compte de la Commission. S'il peut communiquer régulièrement avec le chef et mettre en place des mesures pour répondre en temps opportun aux demandes de l'adjointe exécutive et d'autres membres de la Commission, il est très capable de bien servir la Commission et la collectivité.
113. Je recommande également que la Commission examine la délégation des responsabilités du président, dans des cas clairement définis, soit au vice-président, soit à un autre membre de la Commission désigné à cette fin par cette dernière. Pour favoriser une approche équilibrée au titre du travail de la Commission, ainsi qu'une confiance accrue à l'égard de son travail, je recommande qu'un des deux postes de président et de vice-président soit comblé par une personne nommée par la province et que l'autre le soit par une personne nommée par le conseil municipal, et que cette approche soit adoptée dans les pratiques de la Commission et au moyen d'une modification de l'art. 4 du règlement administratif n<sup>o</sup> 105-2014 de la Commission.
114. Lors de la journée de réflexion sur la gouvernance, j'ai consacré beaucoup de temps au rôle des comités de la Commission. Pendant mon mandat, j'ai été impressionné par le travail que les comités avaient effectué sur diverses questions :

par exemple, les relations de travail (la convention collective ainsi que les évaluations et les examens de la rémunération se rapportant au chef et au chef adjoint), la planification des activités et l'élaboration d'un nouveau règlement administratif sur les limousines et de la DP pour les compagnies de remorquage. Cependant, j'ai aussi relevé les domaines où des améliorations importantes pouvaient être apportées.

115. Une quantité disproportionnée du travail des comités de la Commission a été effectuée (et continue à être effectuée) par un membre de la Commission, M. East. Ce dernier reconnaît l'horaire chargé des autres membres de la Commission, qui ont leurs propres emplois à temps plein. Néanmoins, cette charge de travail disproportionnée n'est pas saine et pourrait finir par décourager M. East de continuer à effectuer son travail très précieux pour le compte de la Commission. Cela serait très regrettable.
116. Le travail des comités doit être respecté. Évidemment, la Commission dans son ensemble exerce ses fonctions en sachant qu'elle a le pouvoir décisionnel ultime, sous réserve de délégation. La Commission a non seulement le droit, mais aussi l'obligation, d'évaluer le travail et les recommandations de ses comités. Cependant, j'ai constaté des exemples qui ne pourraient être qualifiés que de « microgestion » de questions déjà pleinement examinées par les comités. Par exemple, il y a eu la recherche inutile de « formulations » dans le cadre de la rédaction du plan d'activités au sein de la Commission.
117. En même temps, j'ai aussi constaté que certaines questions étaient soulevées pour la première fois lors des réunions de la Commission, même si les membres de la Commission avaient préalablement eu l'occasion de fournir des commentaires à divers intervalles du processus. J'ai déjà mentionné l'élaboration du plan d'activités, pour lequel le comité et les experts-conseils externes ont effectué inutilement du travail en raison de l'absence de directives ou de conseils opportuns de la part de la Commission.

118. Les observations ci-dessus ne devraient rien enlever à mes conclusions finales, à savoir que la Commission s'acquitte désormais des responsabilités qui lui sont conférées par la loi, que la qualité du travail des comités était généralement impressionnante et que les membres de la Commission interagissent de façon respectueuse et positive. Je reconnais également qu'il n'y a pas de formule permettant de déterminer dans quelle mesure la Commission devrait faire preuve de déférence au moment d'examiner le travail effectué par ses comités. En fait, la réponse consiste à ne pas adopter une approche rigide au regard de ces questions. Parfois, des questions exigeant une critique détaillée ou un examen du travail effectué par un comité seront présentées – et à juste titre – aux membres de la Commission, même si le moment de leur présentation est loin d'être idéal.

119. Je fournis les conseils suivants à l'égard des questions mentionnées ci-dessus :

- Tous les membres de la Commission devraient périodiquement se rappeler qu'il faut faire preuve d'une certaine déférence à l'égard du travail détaillé effectué par un comité lorsqu'il s'agit de déterminer la nature et l'étendue de l'approche ultime adoptée par la Commission relativement à ce travail. Néanmoins, la Commission dans son ensemble conserve le pouvoir décisionnel ultime.
- Lorsqu'ils sont présents, le président et l'avocat général de la Commission peuvent jouer un rôle important pour rappeler à la Commission le mandat qu'elle doit assumer.
- En règle générale, la rédaction détaillée au sein de la Commission n'est pas utile et ne constitue pas une utilisation judicieuse du temps de cette dernière. La Commission devrait surtout se consacrer à fournir une orientation stratégique générale, plutôt que de chercher des « formulations ».
- Malgré les contraintes de temps, les membres de la Commission doivent s'assurer collectivement de bien connaître les documents distribués à la Commission, y compris les rapports de comités, avant leurs réunions, et faire

preuve d'une plus grande initiative pour fournir des commentaires aux comités, sur demande, entre les réunions régulières de la Commission.

- Le président devrait également assumer une plus grande responsabilité pour ce qui est de remédier aux déséquilibres sur le plan de la charge de travail. Il pourrait notamment réaffecter temporairement des membres de la Commission à un projet particulier ou fournir une assistance temporaire et personnelle aux membres de comités travaillant sur ce projet.
- Les problèmes de charge de travail pourraient aussi nécessiter une plus grande participation de l'avocat général de la Commission (maintenant que ce poste a été comblé) au soutien du travail des comités. Ma participation aux questions concernant l'embauche d'avocats (décrite ci-dessus) visait à assurer la prestation de services juridiques de façon efficace et à des tarifs concurrentiels. Cependant, la Commission ne peut « faire des économies de bout de chandelle ». La Commission a une seule adjointe exécutive et n'a aucun autre employé de soutien. Le recours accru aux services de l'avocat général pour soutenir le travail des comités s'avérera rentable et réglera une partie des problèmes actuels liés à la charge de travail. Il aidera aussi l'adjointe exécutive à s'assurer que sa charge de travail reste sous contrôle.

120. Pour résumer :

- Les membres de la Commission sont nommés à temps partiel et ont d'autres obligations personnelles et professionnelles. En même temps, la surveillance civile des services de police à Peterborough est complexe et chronophage. Il faut éviter d'imposer des fardeaux indus à des membres individuels de la Commission ou du personnel et s'assurer que les responsabilités sont partagées par un recours efficace à la délégation et aux comités.
- Pendant mon mandat d'administrateur, un fardeau disproportionné a été assumé par le président et par un des membres de la Commission. Cela a occasionné des retards, des inefficacités et, par moments, de la frustration.
- Je recommande ce qui suit :

- i. La Commission devrait continuer à aborder et à clarifier les rôles respectifs des comités et de la Commission dans son ensemble.*
- ii. La Commission devrait remédier en priorité à l'allocation inégale du travail, conformément aux directives fournies ci-dessus.*
- iii. La Commission devrait envisager de déléguer davantage les fonctions du président dans certains cas clairement définis.*
- iv. La Commission devrait modifier ses règlements administratifs de manière à exiger qu'un des deux postes de président et de vice-président soit comblé par une personne nommée par la province et que l'autre le soit par une personne nommée par la municipalité.*

## **L'indépendance de la Commission et le futur rôle du maire**

121. J'ai dit plus tôt que la Commission devait, dans une certaine mesure, surmonter l'héritage d'une période tumultueuse de son histoire récente. J'ai déjà relevé plusieurs mesures importantes qui permettront à la Commission de le faire, notamment des communications fréquentes et régulièrement établies entre le chef et le président, ainsi que le soutien public de la Commission pour le Service et ses hauts dirigeants. Une autre mesure importante est liée à l'indépendance de la Commission.

122. Les membres de la Commission ont l'obligation d'agir dans le meilleur intérêt du Service. En effet, ils sont tenus de respecter le code de déontologie établi dans le Règl. de l'Ont. 421/97. Ainsi, par exemple, ils ne peuvent se servir de leur charge à des fins personnelles. Ils doivent s'abstenir d'adopter un comportement susceptible de jeter le discrédit sur la Commission ou le Service ou de compromettre son intégrité.

123. Une des fonctions de la Commission consiste à présenter au conseil municipal les prévisions de ses dépenses de fonctionnement et de ses dépenses en immobilisations, en indiquant les sommes nécessaires, d'une part, pour assurer le

fonctionnement du corps de police et fournir à ce dernier du matériel et des installations et, d'autre part, pour payer les dépenses de fonctionnement de la Commission, à l'exclusion de la rémunération de ses membres. Le conseil municipal établit le budget global de la Commission et, ce faisant, il n'est pas tenu d'adopter les prévisions présentées par la Commission. Cependant, le conseil municipal ne peut approuver ou rejeter des postes précis figurant dans les prévisions de la Commission. De plus, si la Commission n'est pas convaincue que le budget établi à son intention par le conseil soit suffisant pour maintenir suffisamment d'agents de police ou d'employés ou fournir au corps de police du matériel ou des installations convenables, la Commission peut demander que la CCOP tienne une audience pour régler le différend (voir l'art. 39 de la LSP).

124. Comme il a été souligné ci-dessus, trois des membres de la Commission sont nommés par le conseil municipal. L'un doit être un membre du conseil municipal, et un autre doit être le maire ou un substitut du maire qui sera aussi un membre du conseil municipal. Cela crée une dynamique intéressante et parfois difficile, lorsque les fonctions de la Commission et celles du conseil municipal se recoupent. Sous réserve de la discussion ci-après, la façon de concilier ces fonctions dépasse largement la portée de mon rapport. Toutefois, ce qui est clairement établi dans la loi, c'est que les membres de la Commission, y compris le maire, sont assujettis aux exigences de la LSP et de ses règlements, y compris le code de déontologie.

125. Durant la période tumultueuse, certains estimaient que quelques membres de la Commission n'agissaient pas dans le meilleur intérêt du Service et favorisaient un autre programme de travail. Vu ces perceptions, il est particulièrement important que la Commission travaille en collaboration avec le conseil municipal, tout en démontrant son indépendance par rapport au conseil lorsque cela est dans l'intérêt du Service.

126. Pendant mon mandat d'administrateur, j'ai eu l'impression que la Commission prenait d'importantes mesures pour démontrer son indépendance, tout en travaillant avec le conseil municipal. Par exemple, le conseil municipal et le maire ont

demandé à la Commission de réexaminer le budget estimatif de l'année dernière, qu'elle avait présenté au conseil municipal. Par voie de motion, le conseil municipal a demandé que la Commission réexamine le budget d'immobilisations du Service en vue d'une réduction possible du budget de 102 255 \$, et a proposé à la Commission d'envisager de reporter des achats de véhicules, comme l'achat d'une nouvelle fourgonnette destinée à l'équipe d'intervention d'urgence, pour tenir compte de l'allocation budgétaire réduite.

127. La Commission a réexaminé le budget qu'elle avait présenté, mais elle a décidé qu'il devrait rester tel quel. Sa décision a été respectée par le conseil municipal. Plusieurs membres de la Commission ont aussi soutenu qu'il ne convenait pas que le maire ou le conseil municipal réserve une allocation budgétaire précise à des fins de réexamen, étant donné que le conseil n'a pas le pouvoir d'approuver ou de rejeter des postes précis figurant dans les prévisions, comme le précise le par. 39 (4) de la LSP. Le fait est que la Commission a démontré son indépendance par rapport au maire et au conseil municipal, tout en abordant la question d'une manière respectueuse et constructive. Un autre dialogue constructif a eu lieu au sujet de l'allocation des excédents qui ont été créés lorsque le Service est resté en dessous du budget lors du dernier exercice.

128. De même, à plusieurs occasions, le maire a publiquement formulé des critiques à l'égard d'observations faites par de hauts dirigeants du Service. Il a contesté l'utilisation des ressources par le Service et son engagement en faveur des réductions budgétaires. Le ton de ses remarques est parfois acerbe et antagoniste et peut être désobligeant. Tous les membres de la Commission ont indiqué en public qu'ils regrettaient certaines déclarations publiques du maire. Ils estimaient que ses commentaires étaient parfois inexacts et injustes et – ce qui est tout aussi important – n'aidaient pas à rétablir la confiance à l'égard des services de police. Dans un cas, le président, M. Hall, a répondu au maire par écrit pour souligner comment la Commission avait fait preuve d'une grande responsabilité financière dans les budgets présentés au conseil municipal. Le ton de la réponse du président était

respectueux et tenait compte du fait que le maire avait droit à son opinion. Pour être juste, la réponse du maire s'est avérée tout aussi respectueuse et constructive.

129. Certains détracteurs du maire auraient préféré une réponse plus vigoureuse. Un tel point de vue est également compréhensible, vu l'historique des relations entre le maire, d'une part, et la Commission actuelle et l'ancienne commission de services policiers, le chef et le chef adjoint, d'autre part. Cependant, que l'on soit d'accord ou en désaccord avec la façon dont la Commission a traité de la présente question, le fait est qu'elle a pris une décision en tenant compte de tous les facteurs pertinents, comme on s'y attendrait de la part d'une commission fonctionnelle et indépendante.
130. Cela dit, dans la discussion portant sur l'avenir de la Commission, il y a incontestablement un problème que personne ne veut aborder. Mais il ne peut être ignoré. Il se rapporte au futur rôle, s'il en est, du maire Bennett comme membre de la Commission.
131. Certaines personnes se sont dites très inquiètes que le maire réintègre la Commission en tant que membre.
132. Il ne fait aucun doute que le maire et sa participation à la Commission suscitent des opinions diamétralement opposées. D'une part, certaines personnes estiment que le maire Bennett a un effet perturbateur et crée des divisions. Selon elles, le maire a organisé une campagne de désinformation contre le chef et le chef adjoint et a voulu les humilier publiquement et injustement. Elles croient que le maire est largement responsable – soit directement, soit par l'intermédiaire de ses mandataires – de la période tumultueuse de la Commission et qu'il continue à représenter un obstacle à la prestation des services de police efficaces et efficients dont la collectivité a besoin.

133. Ces personnes font valoir, à titre d'exemple, que la dissolution de l'ancienne commission de services policiers était une tentative de prise de contrôle de la part du maire.
134. D'autres louangent le maire en soutenant qu'il milite de façon indépendante en faveur de la prudence financière du Service. À leur avis, le maire s'interroge de façon appropriée sur la question de savoir si l'allocation des ressources par le Service est aussi efficiente et efficace qu'elle pourrait l'être.
135. Rien dans le présent rapport ne vise à empêcher le maire d'aborder vigoureusement les questions qui l'intéressent. Après tout, il est le maire dûment élu, un membre du conseil municipal et un membre de la collectivité desservie par le service de police de Peterborough. Il a une voix importante sur les questions d'intérêt local.
136. Cependant, il s'agit de savoir si le maire a un rôle à jouer, si tel est son désir, comme membre de la Commission. Par le passé, le maire s'est vu interdire de siéger comme membre de la Commission dans l'attente d'une décision sur les accusations portées contre lui en vertu de la LSP, ainsi que durant la période de suspension qui lui a été imposée. Comme il a été indiqué précédemment, la Cour divisionnaire a statué sur la plupart des accusations portées contre le maire. Celui-ci n'a pas contesté la déclaration selon laquelle il avait fait preuve d'inconduite en faisant des commentaires désobligeants au sujet du chef, de la commission précédente et de l'ancien service de police. En ce qui concerne la déclaration d'inconduite, le comité d'audience a présenté des conclusions en termes forts. Par exemple, il a conclu que les « commentaires faits en public ont nui directement à la Commission. Le fait de saboter sciemment la Commission en public est contraire à la conduite attendue des membres de la Commission et, notamment, aux obligations en matière de conduite énoncées expressément dans le code de déontologie. »

137. Après un long différend juridique, le maire a réussi à faire annuler toutes les autres accusations portées contre lui. Par suite de la décision rendue par la Cour divisionnaire, on ne peut plus empêcher le maire de réintégrer la Commission en tant que membre.
138. À mon humble avis, il ne serait pas judicieux qu'il réintègre la Commission. Cet avis est non seulement celui de ses détracteurs, mais aussi celui de certains de ses admirateurs. Comme il a déjà été mentionné dans le présent rapport, la Commission a traversé une période tumultueuse. Elle doit maintenant regarder vers l'avenir. Il serait difficile de penser en fonction de l'avenir si le maire ou un mandataire évident du maire devenait maintenant un membre de la Commission.
139. Premièrement, comme il a déjà été indiqué, le maire a été déclaré coupable d'avoir fait des commentaires désobligeants au sujet de hauts dirigeants du Service. Bien qu'il ait renoncé à contester cette déclaration devant les tribunaux, ses commentaires publics ne démontrent aucun regret concernant son inconduite. Il a pleinement le droit d'adopter une telle position comme non-membre de la Commission. Cependant, cette position ne favorise pas la promotion et le maintien de l'environnement plus sain qui existe désormais à la Commission.
140. Deuxièmement, le maire continue à critiquer vivement les hauts dirigeants du Service. Par moments, il tient des propos incendiaires et de nature à créer des divisions. Lors d'une réunion de la Commission, celle-ci a collectivement et publiquement déploré les commentaires inutiles faits par le maire. Plusieurs personnes ont indiqué qu'elles avaient conseillé au maire de ne pas faire de tels commentaires. À mon avis, dans plusieurs cas, les commentaires publics récents du maire étaient inexacts et injustes envers le Service et ses dirigeants. Encore une fois, je défends pleinement le droit du maire d'exprimer toute position – mais les obligations d'un membre de la Commission soulèvent des considérations différentes.

141. Troisièmement, le Service, ses hauts dirigeants et au moins quelques policiers subalternes estiment, à tort ou à raison, que le maire ne peut évaluer objectivement et justement le travail du Service et travailler de façon respectueuse avec ses dirigeants. Ils croient que le maire continue à éprouver de l'animosité envers le chef et le chef adjoint et qu'il sera donc incapable de forger des relations respectueuses avec le Service et ses agents. Certaines personnes se sont dites très inquiètes lorsque le maire a exprimé publiquement son désir de jouer un rôle dans la sélection de tout nouveau chef ou chef adjoint.

142. À ce jour, le maire a choisi de ne pas réintégrer la Commission en tant que membre. Cela ne peut être considéré que comme une sage décision prise dans le meilleur intérêt du Service et de la collectivité. À supposer qu'il choisisse de réintégrer la Commission, le solliciteur général et la CCOP devront décider s'il y a lieu d'intervenir pour éviter tout retour à une période dysfonctionnelle au sein de la Commission. Je recommande que toute intervention se fasse en temps opportun.

143. La Commission actuelle a fait d'importants progrès. Il serait regrettable que la bonne volonté existante soit minée par l'introduction d'une influence polarisatrice à la Commission.

144. Pour résumer :

- Bien que la loi confère au maire le droit de siéger à la Commission, sa participation passée a été très controversée et a contribué à certains des problèmes qui subsistent en ce qui a trait à la capacité de la Commission d'assurer une surveillance civile. Vu l'historique des relations entre le maire et la Commission, il serait difficile pour celle-ci de maintenir son indépendance du conseil municipal si le maire choisissait de réintégrer la Commission. Cette indépendance est un élément nécessaire et important de la confiance du public à l'égard de la surveillance civile des services de police à Peterborough.
- Avant et pendant mon mandat d'administrateur, le maire a fait des commentaires incendiaires, inexacts et de nature à créer des divisions au sujet des hauts

dirigeants du service de police. Des préoccupations légitimes ont été exprimées quant à la capacité de la Commission et du service de police lui-même de fonctionner convenablement si le maire réintégrait la Commission.

- Je recommande ce qui suit :
  - i. Le maire devrait décider, dans l'intérêt public, de ne pas siéger à la Commission.
  - ii. Si le maire réintégrait la Commission, le solliciteur général et la CCOP devraient examiner soigneusement la possibilité de prendre des mesures opportunes et efficaces pour éviter tout dysfonctionnement susceptible de nuire à la capacité de la Commission de s'acquitter des responsabilités qui lui sont conférées par la loi.

## **Un plan de relève pour les hauts dirigeants**

145. Enfin, pendant mon mandat d'administrateur, j'ai indiqué à la Commission que je voulais qu'un plan de relève soit mis en place en prévision de la retraite de membres de la haute direction du Service. Un tel plan favoriserait une recherche de candidats objective, non partisane et fondée sur des données probantes. Il offrirait des possibilités d'avancement au sein du Service, pas seulement des possibilités de recrutement externe. Il serait conçu pour inspirer confiance à l'égard du processus et pour dissiper toute crainte qu'une personne tente de piper les dés ou de promouvoir des intérêts personnels plutôt que le meilleur intérêt du Service.

146. Grâce au travail acharné de M<sup>me</sup> Pritchard Pataki et de M. McKaig, la préparation des grandes lignes d'un processus de planification de la relève est bien engagée et a obtenu le plein soutien de la Commission. La nécessité d'un tel processus a aussi été soulignée dans le nouveau plan d'activités. Je recommande que le processus soit incorporé dans une politique écrite dans les six mois suivant la publication du présent rapport.

147. *Pour résumer :*

- *Un plan de relève pour les hauts dirigeants du service de police porterait à croire qu'il existe un processus objectif et non politique pour la sélection des hauts dirigeants à l'avenir.*
- *Pendant mon mandat d'administrateur, l'élaboration d'un processus de planification de la relève a été entreprise. La nécessité d'un tel processus a été soulignée dans le plan d'activités.*
- *Je recommande ce qui suit :*
  - i. *Une politique écrite comprenant le plan de relève devrait être établie dans les trois prochains mois.*

## **Conclusion**

148. La Commission a encore des défis à relever. Certains se demandent si ses membres m'ont tout simplement montré « leur meilleur côté » et reprendront un comportement dysfonctionnel maintenant que mon mandat a pris fin. Je préfère être optimiste au sujet de la Commission et de la bonne foi de ses membres. J'espère que les mesures importantes prises pendant mon mandat seront durables. J'espère aussi que des mesures supplémentaires seront prises conformément à mes recommandations. Outre les recommandations déjà mentionnées, je recommande que la Commission participe à une séance de réflexion sur la gouvernance animée par un modérateur une fois par année. (Cela s'ajoute à toute formation exigée par le solliciteur général en vertu du par. 31 (5) de la LSP et de l'art. 3 du Règl. de l'Ont. 421/97.) Je recommande également que, dans les 12 prochains mois, la Commission publie un rapport public décrivant ce qu'elle a fait pour mettre en œuvre les autres recommandations figurant dans le présent rapport.

149. La Commission a l'occasion de mener avec succès, à l'avenir, ce qui est déjà un service de police progressif et efficace. Si elle est incapable de le faire, le solliciteur général et la CCOP ont des outils à leur disposition pour agir rapidement et de façon décisive.

Pour les questions concernant le rapport ou pour demander  
des copies du document, veuillez contacter  
**[SLASTOinfo@ontario.ca](mailto:SLASTOinfo@ontario.ca)**.