

Enquête sur la Commission de services policiers de Thunder Bay en vertu de l'article 25 de la Loi sur les services policiers

Rapport provisoire de l'honorable Murray Sinclair présenté au président exécutif de la Commission civile de l'Ontario sur la police

Le 31 octobre 2017
(Available in English)

1. Introduction : l'enquête sur la Commission des services policiers de Thunder Bay

- 1.1. En juillet 2017, j'ai été engagé pour mener une enquête de la Commission civile de l'Ontario sur la police (« CCOP » ou « Commission ») sur la Commission des services policiers de Thunder Bay (« Commission de police » ou « CSPTB »). Cette enquête fait suite à une demande des leaders des Premières Nations du Grand Council Treaty N° 3, notamment les Premières Nations de Rainy River, et de la Nation Nishnawbe-Aski. Par voie de lettre datée du 29 mai 2017, les leaders des Premières Nations ont exprimé un manque de confiance à l'égard de la capacité de la Commission de police de surveiller la prestation de services policiers convenables et efficaces à Thunder Bay et ont adopté la position selon laquelle il y avait une « crise de confiance à l'égard des services policiers¹ ». La lettre mettait surtout l'accent sur le rôle que joue la Commission de police en ce qui concerne la façon dont la police traite les enquêtes sur les décès des personnes Autochtones à Thunder Bay. En réponse, la Commission a indiqué qu'une enquête serait menée en vertu de l'article 25 de la *Loi sur les services policiers* (« LSP »)² pour chercher à savoir comment la Commission de police surveille le Service de police de Thunder Bay.
- 1.2. En vertu de l'article 25 de la LSP et conformément à mon mandat (énoncé à l'annexe A du présent rapport provisoire), j'ai été engagé pour examiner diverses questions, comme la façon dont la Commission de police exerce ses responsabilités en vertu de la LSP, le rôle que joue la Commission de police pour déterminer les objectifs et les priorités, ainsi que son rôle dans l'établissement de politiques. Mon mandat comprend l'examen des points forts et des points à améliorer sur le plan de la surveillance des services policiers par la Commission

¹ Lettre du grand chef Alvin Fiddler (Nation Nishnawbe-Aski), d'Ogichidaa Francis Kavanaugh (Grand Council Treaty N° 3) et du chef Jim Leonard (Premières Nations de Rainy River) à Linda Lamoureux, Commission civile de l'Ontario sur la police (29 mai 2017), en ligne : Nation Nishnawbe-Aski <<http://www.nan.on.ca/upload/documents/ltr-2017-05-29-executive-chair-linda-lam.pdf>> [lettre du 29 mai].

² *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990, chap. P.15 [LSP].

de police. Je suis aussi habilité à présenter des recommandations à la Commission de police, au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et à la Commission elle-même.

- 1.3. Le présent rapport provisoire vise à fournir une mise à jour formelle sur l'état d'avancement de l'enquête au président exécutif de la Commission, au ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, à la Commission de police, aux Premières Nations, à la population de Thunder Bay et du Nord-Ouest de l'Ontario et au grand public, ainsi qu'à les informer des prochaines mesures à prendre.
- 1.4. La Commission civile de l'Ontario sur la police a été créée en vertu de la partie II de la LSP. Il s'agit d'un organisme sans lien de dépendance avec le gouvernement ontarien qui exerce diverses responsabilités relatives à la surveillance civile des services policiers. L'enquête actuelle est menée en vertu de l'article 25 de la LSP. Le mandat d'enquête et de quasi-réglementation de la Commission prévoit la tenue de telles enquêtes.
- 1.5. En Ontario, les services de police et les commissions de services policiers sont également créés en vertu de la LSP. Les paragraphes 4 (1) et (2) de la LSP exigent que les municipalités offrent des services policiers « convenables et efficaces » qui doivent comprendre, au minimum, les services suivants : la lutte contre la criminalité, l'exécution de la loi, l'aide aux victimes d'actes criminels, le maintien de l'ordre public et l'intervention dans les situations d'urgence. En vertu du paragraphe 31 (1), les commissions de services policiers (« CSP » ou « commissions des services policiers ») sont chargées de « la prestation de services policiers convenables et efficaces dans la municipalité ». La même disposition contient aussi une longue liste de fonctions précises imposées aux commissions de services policiers.
- 1.6. Tel qu'il a été souligné, l'enquête actuelle sur la Commission des services policiers de Thunder Bay a été lancée en raison de diverses préoccupations graves au sujet de la gouvernance de la commission de police à Thunder Bay. Ces préoccupations se rapportent à la façon dont le Service de police de Thunder Bay (« SPTB ») et la Commission de police ont abordé des allégations de racisme – notamment de racisme systémique – dans le cadre des services policiers touchant les personnes Autochtones à Thunder Bay. Mon mandat ne consiste pas à enquêter sur le SPTB mais vise plutôt la façon dont le SPTB est régi, dirigé et tenu responsable par la Commission de police. Le SPTB fait l'objet d'une enquête menée par le Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police (« BDIEP »), sous la direction de M. Gerry McNeilly. Comme il en sera discuté plus loin dans le présent rapport, je travaille actuellement en

collaboration avec M. McNeilly et ses représentants en ce qui a trait à nos tâches respectives.

- 1.7. Il a été décidé de mener la présente enquête par suite de la lettre du 29 mai 2017 (« lettre du 29 mai ») adressée au présidente exécutive de la CCOP par le grand chef Alvin Fiddler de la Nation Nishnawbe-Aski (« NNA »), Ogichidaa Francis Kavanaugh du Grand Council Treaty N° 3 (« Traité N° 3 ») et le chef Jim Leonard des Premières Nations de Rainy River (« PNRR »)³.
- 1.8. La lettre du 29 mai a attiré tout particulièrement l'attention sur les décès de trois personnes provenant de collectivités Autochtones; elle a également fait état de certaines préoccupations au sujet de la réponse à ces décès par le SPTB et la Commission de police. Les trois personnes décédées étaient :
 - M^{lle} Tammy Keeash, âgée de 17 ans, de la Première Nation de North Caribou Lake;
 - M. Josiah Begg, âgé de 14 ans, de la Première Nation de Kitchenuhmaykoosib Inninuwug (« KI »);
 - M. Stacy DeBungee, âgé de 41 ans, de la Première Nation de Rainy River.
- 1.9. Les corps des trois personnes ont été repêchés dans des rivières de la région de Thunder Bay. Ces « décès dans les rivières » étaient similaires à des décès qui avaient eu lieu entre 2000 et 2011 à Thunder Bay et qui avaient fait l'objet d'une enquête du coroner en 2016 (l'« enquête sur les sept jeunes »)⁴. L'enquête sur les sept jeunes a donné lieu à un verdict et à de nombreuses recommandations visant à répondre aux préoccupations relatives à la sécurité des jeunes Autochtones provenant de collectivités du Nord et résidant temporairement à Thunder Bay, notamment ceux qui y sont envoyés pour aller à l'école. Diverses recommandations traitaient de la police et des services policiers. Par exemple, la recommandation 48 portait sur le maintien d'un programme de la police dans le cadre duquel des policiers se rendent dans des collectivités éloignées des Premières Nations afin de nouer des relations positives avec les élèves qui comptent aller à l'école à Thunder Bay. La recommandation 91 (à l'intention de la Ville de Thunder Bay, du SPTB, de la NNA et d'autres) visait à assurer « le signalement rapide des élèves disparus et des pratiques uniformes entre les

³ Lettre du 29 mai, note 1.

⁴ Ontario, Bureau du coroner en chef, Enquête sur le décès de : *Jethro Anderson, Curran Strang, Paul Panacheese, Robyn Harper, Reggie Bushie, Kyle Morrisseau et Jordan Wasasse* (28 juin 2016), en ligne : Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels <https://www.mcscs.jus.gov.on.ca/french/Enqu%C3%A4tesurlesd%C3%A9c%C3%A8s/Enqu%C3%A4tes/VerdictsetRecommandations/BCCEnqu%C3%A4tesSeptjeunesmembresdesPremi%C3%A8resnations_fr.html> [enquête sur les sept jeunes].

établissements quand des élèves sont déclarés disparus ou pendant les enquêtes sur les morts subites ». La recommandation 91 a abordé la mise sur pied d'un groupe de travail pour débattre « des pratiques exemplaires applicables à leurs rôles respectifs à l'égard des élèves des collectivités éloignées des Premières Nations fréquentant une école secondaire à Thunder Bay ».

- 1.10. Les auteurs de la lettre du 29 mai ont aussi exprimé une préoccupation importante au sujet du refus présumé de la CSPTB de prendre des mesures se rapportant au processus d'enquête du SPTB. Ils ont déclaré ce qui suit :

Nous écrivons pour exprimer notre manque de confiance à l'égard de la capacité de la Commission des services policiers de Thunder Bay (CSPTB) d'offrir des services convenables et efficaces aux membres de notre collectivité à Thunder Bay. Malgré des exemples irréfutables de problèmes chroniques au sein du Service de police de Thunder Bay (SPTB), la Commission des services policiers chargée de sa surveillance refuse obstinément de reconnaître tout problème lié à la prestation de ses services aux membres de notre collectivité. Cette crise de confiance à l'égard des services policiers a mené à l'enquête en cours sur le racisme systémique au sein du corps de police.

- 1.11. D'autres préoccupations ont, dans la lettre du 29 mai, été exprimées au sujet de la rapidité avec laquelle le SPTB avait déterminé que certains décès de personnes Autochtones étaient de nature non criminelle. La lettre du 29 mai faisait également état de préoccupations concernant des accusations criminelles qui avaient été portées contre le chef de police.
- 1.12. C'est dans ce contexte que la CCOP a indiqué qu'une enquête serait menée à l'égard de la Commission de police. Après des discussions en juin et au début juillet de cette année, j'ai accepté de mener l'enquête de la CCOP.
- 1.13. Malheureusement, peu après le début de la présente enquête, le 23 septembre 2017, un autre jeune Autochtone, M. Dylan Moonias, a été retrouvé sans vie dans le canal de dérivation Neebing-McIntyre à Thunder Bay⁵.

2. La Commission civile de l'Ontario sur la police

⁵ Tanya Talaga, « More grief in Thunder Bay as body of Indigenous man pulled from river », *The Toronto Star* (9 septembre 2017), en ligne : The Toronto Star <<https://www.thestar.com/news/queenspark/2017/09/25/thunder-bay-reels-as-body-of-indigenous-man-pulled-from-river.html>>.

Le rôle de la CCOP

- 2.1. La Commission a été créée en vertu de la partie II de la LSP. Depuis 2010, la Commission est régie par la *Loi de 2009 sur la responsabilisation et la gouvernance des tribunaux décisionnels et les nominations à ces tribunaux*⁶. En 2013, la Commission a été regroupée avec plusieurs autres tribunaux ontariens pour former les *Tribunaux de la sécurité, des appels en matière de permis et des normes Ontario* (« Tribunaux SAPNO »)⁷.
- 2.2. La CCOP coexiste actuellement avec deux autres organismes de surveillance civile provinciaux créés en vertu de la LSP. Le BDIEP traite les plaintes déposées par le public contre des policiers aux termes de la partie V de la LSP. Créée en vertu de la partie VII, l'Unité des enquêtes spéciales (« UES ») mène des enquêtes criminelles sur les décès ou blessures graves résultant de l'action policière.
- 2.3. La Commission a pour fonction principale de tenir des audiences et, plus précisément, d'entendre les appels des audiences disciplinaires de la police. En plus de ces fonctions assimilées à celles des cours de justice, la Commission joue divers rôles d'enquête et de réglementation. En vertu de l'alinéa 25 (1)a de la LSP, la CCOP peut mener une enquête sur l'inconduite présumée d'un membre d'une commission de police, d'un agent de police et de divers autres agents d'exécution de la loi.
- 2.4. L'enquête actuelle à Thunder Bay n'est pas une enquête sur la conduite d'un membre particulier de la Commission de police ou d'une autre personne. Les alinéas 25 (1) b) à d) de la LSP autorisent la CCOP à mener une enquête et à préparer un rapport sur :
 - b) l'administration d'un corps de police municipal;
 - c) la manière dont les services policiers sont offerts à une municipalité;
 - d) les besoins d'une municipalité en matière de services policiers.

⁶ *Loi de 2009 sur la responsabilisation et la gouvernance des tribunaux décisionnels et les nominations à ces tribunaux*, L.O. 2009, chap. 33, annexe 5.

⁷ Ontario, *Tribunaux de la sécurité, des appels en matière de permis et des normes Ontario, Rapport annuel 2013-2014* (Toronto, Tribunaux de la sécurité, des appels en matière de permis et des normes Ontario, 2014), en ligne :

<http://www.slasto.gov.on.ca/fr/Documents/ATAGAA%20Documents/ATAGAA%20French%20Document%20s/2013-2014%20Rapport%20Annuel%20-%20Tribunaux%20de%20la%20s%C3%A9curit%C3%A9,%20des%20appels%20en%20mati%C3%A8re%20de%20permis%20et%20des%20normes%20Ontario.htm>.

- 2.5. Le paragraphe 25 (3) de la LSP exige que la Commission remette son rapport sur l'enquête visée au paragraphe 25 (1) au solliciteur général, à la commission de police et aux autres personnes à qui elle juge opportun de le faire.

Mesures extraordinaires : articles 23 et 24 de la LSP

- 2.6. En vertu de l'article 23 de la LSP, la CCOP peut prendre des mesures extraordinaires à l'égard des services policiers et des CSP. Le paragraphe 23 (1) présente une liste de mesures que la CCOP peut prendre si elle estime, « après avoir tenu une audience, qu'une commission de police ou un corps de police municipal a négligé d'une manière flagrante ou à plusieurs reprises de se conformer aux normes prescrites en matière de services policiers ». Les mesures prévues au paragraphe 23 (1) comprennent le pouvoir de suspendre le chef de police et des membres de la commission de police, de démettre de ses fonctions le chef de police et de nommer des administrateurs pour les commissions de police.
- 2.7. En vertu de l'article 24 de la LSP, la Commission peut rendre une ordonnance provisoire en vertu du paragraphe 23 (1), 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. La Commission a exercé ce pouvoir une fois, récemment, en raison d'une situation à Peterborough, en Ontario⁸. Dans cette situation, la Commission a nommé un administrateur pour qu'il assume les fonctions de la Commission des services policiers de Peterborough pendant environ six mois⁹.

Ordre de conformité à la LSP

- 2.8. En vertu du sous-alinéa 22 (1)a)(i) de la LSP, la CCOP peut ordonner à une CSP de se conformer aux normes prescrites en matière de services. Pour que cette disposition s'applique, le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit informer la CCOP qu'une commission de police (ou un service de police) ne se conforme pas aux normes prescrites en matière de services policiers. La Commission peut ensuite donner un ordre de conformité ou prendre des mesures conformément au paragraphe 23 (1).

⁸ *Peterborough Police Services Board (Re)*, 2016 CanLII 87301 (CCOP).

⁹ Ontario, Commission civile de l'Ontario sur la police, *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 (Toronto, Commission civile de l'Ontario sur la police, 2017), en ligne : Tribunaux de la sécurité, des appels en matière de permis et des normes Ontario
<<http://www.slasto.gov.on.ca/fr/OCPC/Documents/Maintenir%20la%20confiance%20du%20public%20C3%A0%20l'E2%80%99%C3%A9gard%20de%20la%20Commission%20des%20services%20policiers%20-%20Peterborough.pdf>>.

Les recommandations Tulloch et les changements qui pourraient être apportés à la CCOP

2.9. En avril 2017, le juge Michael Tulloch, de la Cour d'appel de l'Ontario, a publié le *Rapport de l'examen indépendant des organismes de surveillance de la police*¹⁰. Le juge Tulloch s'était vu confier le vaste mandat d'examiner la surveillance civile des services policiers en Ontario. En particulier, il a examiné les mandats des trois organismes ontariens chargés de surveiller la police et les services policiers : l'UES, le BDIEP et la CCOP. En général, les recommandations comprenaient l'abandon progressif des fonctions d'enquête et de réglementation de la CCOP. Ses recommandations ont aussi abordé le rôle des CSP. Les recommandations présentées dans mon rapport final pourraient être influencées par le statut de toute proposition de modification de la LSP provenant du rapport du juge Tulloch.

3. Commissions de services policiers

3.1. Tout comme la Commission, les CSP trouvent leur fondement législatif dans la LSP. Afin d'expliquer le rôle et les paramètres de l'enquête actuelle de la CCOP, il est important de comprendre le rôle des CSP en Ontario.

3.2. Les CSP sont créées conformément à l'article 27 de la LSP. Elles ont pour fonctions notamment d'établir les priorités, objectifs et politiques en matière de services policiers dans leur collectivité et de surveiller le rendement et le leadership de la police.

3.3. Les municipalités dont la population dépasse 25 000 personnes, comme Thunder Bay, sont dotées d'une commission de cinq membres. Les commissions se composent de deux membres du conseil municipal, de deux personnes nommées par la province et d'un représentant communautaire nommé par le conseil municipal.

3.4. Le paragraphe 31 (1) de la LSP prévoit que les CSP sont chargées de la prestation de « services policiers convenables et efficaces dans la municipalité » et énonce dix responsabilités particulières à cet égard. Les CSP doivent notamment travailler avec le chef de police pour déterminer les objectifs et priorités relativement aux services policiers offerts dans la municipalité; elles doivent aussi établir des politiques de gestion, recruter un chef et surveiller le traitement des plaintes du public.

¹⁰ Ontario, Examen indépendant des organismes de surveillance de la police, *Rapport de l'examen indépendant des organismes de surveillance de la police*, rapport du juge Michael H. Tulloch (Toronto, Examen indépendant des organismes de surveillance de la police, 2017), en ligne : Ministère du Procureur général
<https://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/about/pubs/police_oversight_review/>.

- 3.5. Le paragraphe 31 (4) prévoit que les commissions de police ne doivent pas donner de directives aux chefs de police « au sujet de décisions opérationnelles particulières ni des opérations quotidiennes du corps de police ». Le paragraphe 31 (3) précise que la commission de police dans son ensemble peut donner des ordres et des directives au chef de police, mais non aux autres membres du corps de police.
- 3.6. Plusieurs règlements ont également été pris en application de la LSP. Le règlement clé portant sur les CSP est le Règl. de l'Ont. 3/99, *Caractère adéquat et efficacité des services policiers* (« règlement intitulé « *Caractère adéquat et efficacité des services policiers* » »). Parmi les dispositions clés du règlement, il y a notamment celle exigeant l'élaboration d'un plan d'activités au moins une fois tous les trois ans (article 30) et celle exigeant des protocoles sur la communication de renseignements au conseil municipal (article 32).

Rôles budgétaires des CSP

- 3.7. Les CSP jouent un rôle important dans l'établissement des budgets de la police, mais elles ne jouent pas ce rôle de façon autonome. Le paragraphe 39 (1) de la LSP exige que la commission de police présente au conseil municipal les prévisions de ses dépenses de fonctionnement et de ses dépenses en immobilisations, pour assurer le fonctionnement du corps de police et fournir à ce dernier du matériel et des installations. Le conseil municipal a le droit de déterminer le mode de présentation des prévisions, la période visée par celles-ci et le délai imparti pour leur présentation¹¹. Le conseil établit un budget global fondé sur les prévisions mais n'est pas tenu d'adopter les prévisions de la commission de police¹².

Rôles et responsabilités des membres des commissions de police

- 3.8. Les membres des CSP sont liés par un code de conduite énoncé dans le Règl. de l'Ont. 421/97, intitulé « *Members of Police Services Boards—Code of Conduct* » (« code de conduite »). Le code de conduite impose des obligations et des responsabilités aux membres des commissions de police à titre individuel, plutôt qu'aux commissions de police dans leur ensemble. Par exemple, l'article 4 exige que les membres préservent la confidentialité des renseignements ayant fait l'objet d'une discussion lors d'une réunion à huis clos. L'article 5 prévoit que les membres ne doivent pas s'exprimer au nom de la commission de police, à moins d'être autorisés à le faire. Par ailleurs, l'article 6 stipule que les membres doivent indiquer clairement que, lorsqu'ils ne sont pas d'accord avec une décision de la commission de police, ils expriment leur propre opinion personnelle.

¹¹ LSP, note 2, par. 39 (2).

¹² LSP, note 2, par. 39 (3) et (4).

- 3.9. La CCOP peut enquêter sur les violations des dispositions de fond du code de conduite. Le paragraphe 25 (5) prévoit que, une fois terminée l'enquête sur la conduite individuelle d'un membre de la commission de police, la Commission peut tenir une audience à la suite de laquelle elle peut suspendre le membre ou le démettre de ses fonctions. Une telle décision peut être portée en appel devant la Cour divisionnaire en vertu du paragraphe 25 (6).

Surveillance des CSP par le MSCSC

- 3.10. Le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels est généralement responsable des services policiers en Ontario¹³. La Division de la sécurité publique du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels offre une formation et assure la surveillance des CSP¹⁴. Dans des documents de formation standard, le ministère traite des diverses exigences prévues par la loi et les règlements auxquelles les CSP doivent se conformer. Les documents du ministère fournissent aussi certains commentaires supplémentaires sur le rôle des CSP. Par exemple, dans ses documents de formation, le ministère précise ce qui suit : « La gouvernance en matière de services policiers s'entend du pouvoir et de la responsabilité d'élaborer des politiques qui deviennent le cadre dans lequel des décisions et des mesures seront prises par les services de police.¹⁵ »
- 3.11. Les documents de formation du ministère énoncent également certains principes clés pour les CSP. Les principes clés comprennent ce qui suit : « assurer la reddition de comptes au public », « favoriser l'indépendance dans le cadre des services policiers » et « traduire les besoins définis par la collectivité en services policiers efficaces ».

4. La Commission des services policiers de Thunder Bay et l'enquête actuelle

- 4.1. La CSPTB est une commission de police composée de cinq membres, soit trois membres de la municipalité (deux représentants élus et un membre nommé) et deux personnes nommées par la province. Au moment de la rédaction du présent rapport, un des postes provinciaux au sein de la commission de police était vacant¹⁶. La Commission de police a écrit à la province pour lui demander de combler le poste en nommant une personne Autochtone.

¹³ LSP, note 2, par. 3 (2).

¹⁴ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, « Services policiers », en ligne : Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels <https://www.mcscs.jus.gov.on.ca/french/police_serv/about_fr.html>.

¹⁵ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Civilian Governance of Police Services: Police Services Board Information Session* (2017) [non publié].

¹⁶ Ontario, Secrétariat des nominations, « Commission des services policiers – Thunder Bay (Cité de) » (octobre 2017), en ligne : Gouvernement de l'Ontario <<https://www.pas.gov.on.ca/scripts/fr/boardDetails.asp?boardID=1070>>.

- 4.2. Tel qu'il a été souligné, la lettre du 29 mai a précédé directement la décision de la CCOP de lancer une enquête. La lettre du 29 mai faisait état d'un manque de confiance à l'égard de « la capacité [de la Commission de police] de fournir des services convenables et efficaces aux membres de notre collectivité à Thunder Bay ». Dans la lettre, il était allégué que la Commission de police refusait de reconnaître les problèmes liés à la prestation de services aux membres de la collectivité à Thunder Bay.
- 4.3. La lettre du 29 mai faisait état des trois plus récents décès dans les rivières à Thunder Bay, ainsi que de leurs similitudes avec les décès qui avaient été examinés durant l'enquête sur les sept jeunes. La lettre mentionnait également l'existence de l'examen en cours du BDIEP concernant le racisme systémique au sein du SPTB.
- 4.4. La lettre traitait ensuite des préoccupations au sujet de la CSPTB. Il y était allégué ce qui suit : La Commission des services policiers de Thunder Bay n'a assuré aucun leadership durant ces enquêtes et l'examen systémique du BDIEP ». La lettre décrivait les préoccupations concernant le manque de communication entre la PNRR, le SPTB et la Commission de police au cours de l'été et de l'automne 2016. La lettre faisait aussi état de préoccupations concernant une demande présentée au nom de la famille DeBungee et de la PNRR en vue de la présentation d'observations à la CSPTB, demande qui était restée sans réponse. Selon la lettre du 29 mai, le président de la CSPTB a indiqué qu'un dialogue avec la Commission de police serait inapproprié alors que l'enquête du BDIEP était en cours.
- 4.5. La lettre du 29 mai décrivait également les préoccupations au sujet d'un commentaire fait par le vice-président de la Commission de police le 25 mai 2017, selon lequel il n'y avait aucun racisme systémique touchant le SPTB. Les auteurs de la lettre ont aussi exprimé leur désaccord avec un article de journal indiquant que le vice-président ne voyait pas la nécessité d'apporter des changements sur le plan du leadership du service de police, malgré le fait que le chef de police de Thunder Bay faisait l'objet d'accusations criminelles¹⁷.
- 4.6. Les auteurs de la lettre du 29 mai ont déclaré ce qui suit :

En se rangeant simplement du côté des policiers après des mois de silence et en ignorant collectivement de flagrantes erreurs pour ce qui est des enquêtes, la Commission de police semble ne pas avoir compris son rôle d'organisme de surveillance civile, ni s'en être acquittée. La Commission des services policiers de Thunder Bay a désormais adopté une position complètement antagoniste par rapport aux

¹⁷ Doug Diaczuk, « Police board responds to OIPRD review », *tbnewswatch* (25 mai 2017), en ligne : [tbnewswatch <https://www.tbnewswatch.com/local-news/police-board-responds-to-oirpd-review-623896>](https://www.tbnewswatch.com/local-news/police-board-responds-to-oirpd-review-623896).

personnes Autochtones qu'elle est censée représenter, et elle s'est servie de la preuve d'échecs systémiques comme une occasion de faire preuve de solidarité avec la police. Elle a fait l'autruche et nié tout besoin de changement, tout en rejetant l'idée d'un examen indépendant. Dans de telles circonstances, on ne peut dire qu'elle offre des services convenables et efficaces à la collectivité Autochtone de Thunder Bay.

- 4.7. Les auteurs de la lettre du 29 mai demandaient non seulement une enquête en vertu de l'alinéa 25 (1)b) de la LSP, mais aussi la nomination immédiate d' « un administrateur (connaissant bien les questions Autochtones) pour surveiller les activités de la Commission de police conformément à la disposition 4 du paragraphe 23 (1) de la *Loi*. »
- 4.8. Le lendemain, M^{me} Linda Lamoureux, présidente exécutive des Tribunaux SAPNO, a envoyé une lettre indiquant que la CCOP mènerait une enquête relativement à la CSPTB en vertu de l'article 25 de la LSP¹⁸. Dans la lettre, il était précisé que la CCOP ne prendrait pas de mesures immédiates pour nommer un administrateur. La présidente exécutive a plutôt déclaré ce qui suit : « Pour l'instant, la Commission doit obtenir des preuves dans le cadre de son enquête avant de pouvoir se pencher sur la nomination d'un administrateur en vertu de l'article 24. Si notre enquête produit les preuves nécessaires, la Commission n'hésitera pas à agir en conséquence. »
- 4.9. Le 31 mai 2017, la CSPTB a répondu à la lettre du 29 mai et a contesté certaines affirmations de fait et conclusions énoncées dans la lettre. Elle a souligné que les CSP n'étaient pas autorisées à prendre des mesures ou à assurer une supervision directe à l'égard des activités quotidiennes des services de police. Tout en reconnaissant que le racisme systémique constituait un obstacle pour les personnes Autochtones, la CSPTB a déclaré notamment ce qui suit : « Un service de police ne peut enrayer le racisme systémique. Nous reconnaissons que notre Service a un rôle à jouer.¹⁹ »
- 4.10. La déclaration du 31 mai décrivait ensuite diverses mesures que le SPTB avait prises pour donner suite aux recommandations faites dans le cadre de l'enquête sur les sept jeunes.

¹⁸ Lettre de Linda Lamoureux, Commission civile de l'Ontario sur la police, adressée aux auteurs de la lettre du 29 mai (30 mai 2017), en ligne : Nation Nishnawbe-Aski <<http://www.nan.on.ca/upload/documents/2017.05.30-letter-to-nan-gct3-rrfn.pdf>>.

¹⁹ Thunder Bay Police Service, « Statement by Thunder Bay Police Services Board », *Thunder Bay Police Service* (31 mai 2017), en ligne : Thunder Bay Police Service <<http://www.thundebaypolice.ca/news/statement-thunder-bay-police-services-board>>.

- 4.11. Il va sans dire qu'il existe d'importantes préoccupations à Thunder Bay au sujet de la manière dont la police mène ses enquêtes sur les décès et les disparitions de personnes Autochtones.
- 4.12. Tel qu'il a été souligné, la situation à Thunder Bay a fait l'objet d'une enquête du coroner de grande envergure en 2016.
- 4.13. De plus, le Service de police de Thunder Bay fait actuellement l'objet d'une enquête du BDIEP en vertu de l'article 57 de la LSP. D'après ce que je comprends, l'enquête du BDIEP se concentre notamment sur les « pratiques policières relatives à la population Autochtone du Service de police de Thunder Bay, plus particulièrement en ce qui a trait aux politiques, aux pratiques et aux comportements employés dans le cadre des enquêtes sur les personnes disparues et sur les morts liées à la population Autochtone.²⁰ » L'enquête du BDIEP a été lancée le 3 novembre 2016, date à laquelle le directeur a souligné que des « questions alarmantes » avaient été soulevées sur la manière dont le SPTB menait les enquêtes sur la disparition et la mort des personnes Autochtones²¹.
- 4.14. À l'échelle nationale, l'Enquête sur les femmes et les filles Autochtones disparues et assassinées a été lancée en septembre 2016 après qu'on eut proposé une telle enquête pendant plusieurs années²². Le site Web du gouvernement du Canada souligne ce qui suit : « Les femmes et les filles Autochtones au Canada sont touchées de manière disproportionnée par toutes les formes de violence. Bien que les femmes Autochtones forment 4 % de la population féminine canadienne, elles représentent 16 % des femmes assassinées au Canada entre 1980 et 2012.²³ »
- 4.15. Tragiquement, les graves préoccupations au sujet des femmes et des filles Autochtones assassinées et disparues partout au Canada ne datent pas d'hier – les préoccupations dans la région de Thunder Bay non plus. Dans un article du *Globe and Mail* daté du 27 novembre 1993, on pouvait lire ce qui suit :

²⁰ « Le BDIEP procédera à un examen des pratiques policières relatives à la population autochtone du Service de police de Thunder Bay », *Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police* (13 février 2016), en ligne : <http://www.oiprd.on.ca/FR/Documents/Le%20BDIEP%20prolonge%20la%20date%20limite%20pour%20le%20dépôt%20des%20soumissions%20à%20l'examen%20systémique.pdf>.

²¹ Cathy Alex, « 'Alarming questions' raised about police treatment of Indigenous people in Thunder Bay, Ont., watchdog says », *CBC News Online* (3 novembre 2016), en ligne : <http://www.cbc.ca/news/canada/thunder-bay/oiprd-thunder-bay-police-terms-1.3834320>.

²² Femmes et filles autochtones disparues et assassinées, « Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées », en ligne : Femmes et filles autochtones disparues et assassinées <<http://www.mmiwg-ffada.ca/fr/a-propos-de-nous/>>.

²³ Affaires autochtones et du Nord Canada, « Contexte de l'enquête » (22 avril 2016), en ligne : Gouvernement du Canada <<https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1449240606362/1449240634871>>.

Les groupes Autochtones et un commissaire de police de Thunder Bay demandent la tenue d'une enquête fédérale sur les meurtres non résolus de femmes Autochtones, mais la police municipale défend la façon dont elle traite les enquêtes sur les homicides.

Philip Edwards, membre de la Commission des services policiers de Thunder Bay nommé par la province, a affirmé qu'il croyait que les décès de femmes Autochtones ne faisaient pas l'objet d'enquêtes aussi approfondies que les décès de femmes non Autochtones en raison d'un « racisme systémique » au sein du corps de police.²⁴

- 4.16. Il y a de nombreuses préoccupations de longue date au sujet du racisme systémique ou institutionnel et du racisme général à Thunder Bay. Ces préoccupations vont bien au-delà de la question des enquêtes sur les « personnes disparues et assassinées ». Une telle déclaration ne vise pas à cibler Thunder Bay de façon injuste ou inutile. Le racisme systémique et le racisme général sont évidemment des problèmes qui existent tous les jours en Ontario et au Canada. Cependant, puisque mon mandat se rapporte à la CSPTB, je m'intéresse principalement à la situation dans la région de Thunder Bay.
- 4.17. Le *Rapport du Groupe d'étude sur les relations entre la police et les minorités raciales* a été publié en 1989. Dirigé par M. Clare Lewis, ombudsman et juge à la retraite, le groupe d'étude a été créé en 1988 par le solliciteur général de l'Ontario. Les travaux du groupe d'étude demeurent pertinents aujourd'hui, car celui-ci visait à traiter des « très importantes préoccupations des minorités visibles relativement à leurs relations avec la police communautaire²⁵ ». Le groupe d'étude a tenu des audiences publiques à Thunder Bay en février 1989. Un article daté du 18 février 1989 décrivait en détail les préoccupations exprimées par l'Ontario Native Women's Association au sujet des enquêtes policières sur les décès des Autochtones lors des audiences publiques du groupe d'étude²⁶.
- 4.18. Plus récemment, en 2002, Diversity Thunder Bay a publié le rapport intitulé *A Community of Acceptance: Respect for Thunder Bay's Diversity*. L'objet du rapport était d'enquêter sur « la sensibilisation générale aux questions ayant trait

²⁴ Rudy Platiel, « Police accused of 'Systemic racism': Groups call for inquiry into unsolved killings of Thunder Bay natives », *The Globe and Mail* (27 novembre 1993) A7.

²⁵ Ontario, *Rapport du Groupe d'étude sur les relations entre la police et les minorités raciales*, rapport de la juge Clare Lewis (Toronto, Groupe d'étude sur les relations entre la police et les minorités raciales, 1989) à la p. 1.

²⁶ « Police do little to solve crimes against her people, native says », *The Toronto Star* (18 février 1989) A5 (ProQuest Historical Newspapers, The Toronto Star).

à la race, au racisme et à la racialisation dans la collectivité.²⁷ » Le rapport concluait que le racisme et la racialisation avaient une incidence sur « la capacité de Thunder Bay de fonctionner de façon cohérente.²⁸ » Le rapport soulignait ensuite la nécessité d'aborder les facteurs systémiques :

De tels facteurs sont plus grands que Thunder Bay. Cependant, ils ont des répercussions dramatiques sur Thunder Bay et autant sur les vies individuelles que sur le développement communautaire. Les Canadiens auront un pays de plus en plus diversifié. La population de Thunder Bay sera de plus en plus diversifiée, tandis que la population Autochtone croîtra et que tant la migration d'entrée que la migration de sortie modifieront les caractéristiques démographiques de la population.²⁹

- 4.19. En 2003-2004, le projet Diversity in Policing (« DIP ») a vu le jour. Un rapport a été publié en 2007³⁰. Selon un article de la CBC, le projet DIP « a été lancé en 2004 par l'ancien chef de police Bob Herman, la Thunder Bay Multicultural Association et le Thunder Bay Indian Friendship Centre pour répondre aux plaintes du public concernant la discrimination systémique au sein du service de police.³¹ »
- 4.20. Le rapport DIP de la phase I a été rédigé par Leisa Desmoulins, qui est actuellement professeure au sein de la faculté d'éducation de l'Université Lakehead. Le rapport visait la période allant de la naissance du projet, en janvier 2004, jusqu'au 31 mars 2006. Le rapport DIP de la phase I précise qu'en novembre 2003, le chef Herman a présenté la proposition de projet DIP à la Ville de Thunder Bay : « Il a souligné que le racisme institutionnel existe, et la police est une institution, de sorte que la police a du racisme dans ses politiques et pratiques.³² ».
- 4.21. Le projet a commencé par une longue série d'entrevues et de séances de mise au point avec des membres de la collectivité pour « orienter le coordonnateur et l'informer des perceptions de la collectivité en ce qui a trait aux services

²⁷ Randolph Haluza-DeLay, *A Community of Acceptance: Respect for Thunder Bay's Diversity*, (2002) à la p. 126, en ligne : Diversity Thunder Bay <<http://www.diversitythunderbay.ca/uploads/documents/A-Community-of-Acceptance.pdf>> [rapport « Community of Acceptance »].

²⁸ Rapport « Community of Acceptance », note 27, à la p. 125.

²⁹ Rapport « Community of Acceptance », note 27, à la p. 126.

³⁰ Leisa Desmoulins, *Diversity in Policing Project: Phase 1 report* (6 juin 2007), en ligne : Diversity in Policing <<http://www.diversitythunderbay.ca/uploads/documents/diversity%20in%20policing%20project%20phase%20i.pdf>> [rapport DIP].

³¹ « Thunder Bay police lauded for diversity project », *CBC News Online* (1^{er} août 2012), en ligne : CBC News <<http://www.cbc.ca/news/canada/thunder-bay/thunder-bay-police-lauded-for-diversity-project-1.1234993>>.

³² Rapport DIP, note 30, à la section 1.2.

policiers³³ ». Les trois questions d'orientation suivantes ont été posées : « Qu'est-ce que la police de Thunder Bay devrait cesser de faire, commencer à faire et continuer à faire?³⁴ ».

- 4.22. Pour ce qui est de ce que la police devrait « cesser de faire », les réponses ont mis l'accent sur la conduite de la police fondée sur la race (p. ex. le profilage, le traitement différentiel) et sur le comportement des policiers (p. ex. la force excessive, le fait de retenir les médicaments des personnes détenues sous garde).
- 4.23. Des propositions plus variées ont été présentées à l'égard de ce que la police devrait commencer et continuer à faire. Une formation sur la sensibilisation aux réalités culturelles et sur la lutte contre le racisme, la participation de la collectivité et l'embauche de membres racialisés au sein du personnel ont également été proposées. Il y a eu des propositions visant à accroître les services policiers communautaires et à renforcer l'Unité de liaison avec les Autochtones (« ULA »). De nombreux types de comportements de la part de policiers ont été relevés comme comportements à améliorer.
- 4.24. Le rapport soulignait la nécessité d'un leadership institutionnel : « Les projets de changement institutionnel ont besoin d'une volonté institutionnelle. Pour obtenir cette volonté, chaque projet a besoin de champions.³⁵ » Le rapport commentait longuement le rôle de Robert Herman, le chef de police à l'époque :

Tôt dans le projet, Bob Herman a adopté une position non conventionnelle du point de vue des services policiers. Il raconte qu'il a assisté à une réunion de l'Ontario Association of Police Services Boards qui était ouverte au public. Au sein de ce forum, Bob Herman a déclaré à ses collègues qu'« il y a un racisme systémique dans le cadre des services policiers, et nous devons l'aborder » (B. Herman, entrevue, 07-03-90). Après la réunion, un journaliste de la CBC a fait un suivi auprès du chef au sujet de sa déclaration. Ce dernier a donné une entrevue, en répétant que le racisme systémique dans le cadre des services policiers devait être éliminé. Après l'entrevue, des journalistes ont demandé au chef de police d'un autre ressort de donner son point de vue sur le racisme systémique dans le cadre des services policiers. Le collègue du chef Herman a été décontenancé et, par la suite, il a appelé ce dernier pour lui demander ce qu'il avait bien pu penser en faisant une telle déclaration.

³³ Rapport DIP, note 30, à la section 3.1.

³⁴ Rapport DIP, note 30, à la section 3.1.1.

³⁵ Rapport DIP, note 30, à la section 3.2.

Récemment, Bob Herman a prononcé le discours d'ouverture de la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale de la ville. Il a souligné qu'il convenait qu'un policier s'exprime en raison des origines de la journée en 1960, lorsque les services policiers d'Afrique du Sud avaient ouvert le feu sur des manifestants pacifiques protestant contre l'apartheid. Il a déclaré que le but du corps de police de Thunder Bay d'« éliminer le racisme systémique de ses politiques et pratiques » était nécessaire pour « s'assurer que les policiers d'un service n'adoptent pas un comportement entaché de préjugés raciaux envers des individus » (discours prononcé le 21-03-07, à la p. 6).³⁶

4.25. Par conséquent, les préoccupations concernant la corrélation entre le racisme, le racisme systémique et les services policiers à Thunder Bay ne datent pas d'hier. Pour préparer mon rapport final, j'entends examiner notamment le degré de sensibilisation de la CSPTB aux rapports antérieurs et aux préoccupations y exprimées, ainsi que les mesures prises pour donner suite aux diverses recommandations. Je constate que, le 18 octobre 2017, la CSPTB a adopté une nouvelle initiative en matière de diversité³⁷. Cette initiative vise explicitement à faire fond sur le projet DIP antérieur. Selon la correspondance de la Commission de police, le projet comprend quatre éléments :

- la restructuration de l'Unité de liaison avec les Autochtones;
- l'intensification des efforts visant à attirer les Autochtones et d'autres groupes sous-représentés au SPTB;
- une formation structurée et permanente sur la diversité à l'intention du personnel du SPTB;
- l'amélioration des communications du SPTB pour transmettre les changements organisationnels et favoriser la reddition de comptes.

La CSPTB précise également qu'elle formera un groupe de travail, élaborera un mandat et établira des objectifs et échéanciers pour l'initiative. Un jeu d'acétates fourni par la CSPTB reconnaît l'existence d'un certain nombre de problèmes liés au projet antérieur sur la diversité, en particulier des buts à long terme mal définis et des lacunes en ce qui concerne le renouvellement, l'examen et la continuité³⁸.

³⁶ Rapport DIP, note 30, à la section 3.2.

³⁷ Cathy Alex, « Thunder Bay police to revamp recruiting, training as part of new diversity efforts », *CBC News Online* (18 octobre 2017), en ligne : CBC News < <http://www.cbc.ca/news/canada/thunder-bay/thunder-bay-police-board-initiative-1.4358835>>.

³⁸ Lettre de l'avocat de la CCOP adressée à l'avocat de la CSPTB (20 octobre 2017).

- 4.26. La relance du projet DIP est l'une des mesures positives que les institutions publiques ont prises à Thunder Bay pour répondre aux préoccupations en matière de racisme. De telles mesures sont certes nécessaires et bienvenues, vu le contexte actuel au sein de la Ville. En 2016 et 2017, les préoccupations se sont accrues en ce qui concerne les relations entre les Autochtones et les non-Autochtones à Thunder Bay. En janvier 2017, M^{me} Barbara Kentner, membre des Premières Nations, marchait dans la rue à Thunder Bay lorsqu'elle a reçu à l'abdomen un attelage de remorque lancé d'une voiture qui passait. Un des occupants de la voiture aurait dit : « J'en ai eu une! ». Brayden Bushby, âgé de 18 ans, a été accusé de voies de fait graves immédiatement après l'incident³⁹. M^{me} Kentner est décédée en juillet 2017. Selon les médias, la Couronne examine actuellement la question de savoir s'il y a lieu de modifier les accusations criminelles liées à l'incident par suite de ce décès⁴⁰. Par ailleurs, les décès des sept jeunes ont fait l'objet d'un récent livre⁴¹. Tel qu'il a été mentionné ci-dessus, M. Dylan Moonias a été retrouvé sans vie en septembre 2017.
- 4.27. Malheureusement, les situations comme celle de M^{me} Kentner ne sont pas rares pour les Autochtones à Thunder Bay. En plus des histoires que j'ai entendues au sujet des crimes haineux qui ont eu lieu à Thunder Bay, Statistique Canada a récemment publié un rapport intitulé « Les crimes haineux déclarés par la police au Canada, 2015 ». Selon le rapport :
- Le taux le plus élevé de crimes haineux déclarés par la police parmi les [régions métropolitaines de recensement] en 2015 a été observé à Thunder Bay (22,3 pour 100 000 habitants) [...] Le taux de crimes haineux déclarés par la police à Thunder Bay est principalement attribuable aux 10 affaires commises contre les Autochtones, lesquelles représentaient 29 % de l'ensemble des crimes haineux anti-Autochtones déclarés au Canada en 2015.⁴²
- 4.28. La description des circonstances ci-dessus vise à situer les préoccupations concernant la Commission de police dans le contexte global des problèmes qui existent actuellement à Thunder Bay.

³⁹ Jody Porter, « First Nations woman dies after being hit by trailer hitch thrown from passing car in Thunder Bay, Ont. », *CBC News Online* (4 juillet 2017), en ligne : CBC News <<http://www.cbc.ca/news/canada/thunder-bay/trailer-hitch-death-1.4189426>>.

⁴⁰ Doug Diaczuk, « Crown continues to review Kentner pathology report », *tbnewswatch* (10 octobre 2017), en ligne : tbnewswatch <<https://www.tbnewswatch.com/local-news/crown-continues-to-review-kentner-pathology-report-736352>>.

⁴¹ Tanya Talaga, *Seven Fallen Feathers: Racism, Death and Hard Truths in a Northern City* (Toronto, House of Anansi Press Inc., 2017).

⁴² Statistique Canada, « Les crimes haineux déclarés par la police au Canada, 2015 », *Le Quotidien*, n° de catalogue 85-002-X (Ottawa, Statistique Canada, 13 juin 2017) <<https://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2017001/article/14832-fra.htm>>.

5. L'enquête : le travail effectué à ce jour et les buts

- 5.1. J'ai été engagé officiellement pour commencer l'enquête sur la CSPTB le 21 juillet 2017. La CCOP a publié un communiqué le 24 juillet 2017.
- 5.2. Il est important de préciser que l'enquête actuelle, qui est menée en vertu de l'article 25 de la LSP, ne vise aucune personne en particulier. Autrement dit, l'enquête ne porte pas sur une éventuelle inconduite d'un membre particulier de la Commission de police. Bien qu'il soit possible, en vertu de l'article 25, de mener une enquête sur la conduite d'un membre particulier d'une commission de police, la preuve ne donne pas à penser qu'un membre particulier de la Commission de police a commis une inconduite.
- 5.3. Même si l'enquête actuelle est une « enquête » selon le libellé de la LSP, elle ressemble aussi à un examen des politiques. Le résultat d'une enquête menée en vertu de l'article 25 est un rapport contenant des recommandations. Dans mon rapport final, je compte présenter une série de recommandations qui, je l'espère, seront utiles pour les membres de la collectivité de Thunder Bay – tant les Autochtones que les non-Autochtones – et pour la CSPTB.
- 5.4. En juillet et en août, j'ai réuni une petite équipe comprenant un ancien enquêteur de police et trois avocats pour qu'ils m'aident dans le cadre de mon travail. Nous avons commencé à recueillir des renseignements et à nouer des contacts.
- 5.5. Mon personnel et moi avons rencontré le président de la CSPTB et, par la suite, la CSPTB au complet au début septembre. La Commission de police a indiqué qu'elle était disposée à collaborer, et elle a fourni des renseignements sur demande de façon continue.
- 5.6. Conscient de l'important travail effectué par le BDIEP en ce qui concerne le SPTB, ainsi que les problèmes de racisme systémique qui touchent également la CSPTB, je veux éviter de faire double emploi avec le travail du BDIEP et, dans la mesure du possible, travailler dans un esprit de complémentarité et de collaboration. Par conséquent, mon équipe et moi avons rencontré M. McNeilly et son équipe en septembre. Nous avons eu des discussions fructueuses au sujet de nos enquêtes respectives et avons convenu de travailler en collaboration. Les membres de mon équipe ont aussi assisté à une grande réunion publique tenue par le BDIEP à Thunder Bay le 25 septembre 2017, pour observer les débats concernant l'enquête sur le SPTB menée par M. McNeilly relativement aux Autochtones.
- 5.7. Des réunions et des communications ont eu lieu entre le personnel et des représentants du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels pour discuter du rôle du ministère relativement aux CSP et du processus de nomination aux CSP, ainsi que pour demander des

renseignements sur d'éventuelles mises à jour de la LSP. J'ai également rencontré le coroner en chef de l'Ontario.

- 5.8. Il y a aussi eu des appels, des courriels et des réunions en personne avec d'autres personnes et groupes.
- 5.9. Des réunions ont été tenues avec les leaders des Premières Nations qui ont rédigé la lettre du 29 mai adressée à la CCOP, et elles se poursuivront au besoin.
- 5.10. En plus des leaders des Premières Nations, nous chercherons à rencontrer diverses organisations Autochtones à Thunder Bay, ainsi que les familles intéressées des personnes décédées. Nous chercherons également à rencontrer des représentants de l'école secondaire Dennis Franklin Cromarty et du Northern Nishnawbe Education Council. Nous organiserons aussi des réunions avec d'anciens et d'actuels représentants du SPTB, nous convoquerons d'autres réunions avec des membres actuels de la CSPTB et nous organiserons des réunions avec des représentants municipaux et avec certains anciens membres de la CSPTB.
- 5.11. L'objet de ces réunions est d'obtenir de l'information sur les préoccupations et opinions relativement aux services policiers à Thunder Bay et d'examiner si les groupes et particuliers estiment que la Commission de police répond aux besoins de la collectivité et s'acquitte de ses responsabilités prévues par la loi.

Buts

- 5.12. Tel qu'il a été mentionné précédemment, le résultat habituel d'un processus prévu à l'article 25 de la LSP – lorsque aucune personne en particulier ne fait l'objet d'une enquête – est un rapport de la Commission faisant état de ses constatations.
- 5.13. Le rapport final doit être prêt d'ici à la fin mars 2018. Il contiendra probablement des recommandations de changements de politique et de changements opérationnels. Puisque l'enquête vise la CSPTB, la majorité des recommandations se rapporteront vraisemblablement aux exigences en matière de rendement et de formation de la CSPTB. Cependant, je prévois également que l'enquête révélera des questions plus générales concernant le cadre dans lequel la CSPTB exerce ses fonctions et les conseils qu'elle reçoit. Par exemple, dans la LSP actuelle et dans les règlements connexes, il pourrait y avoir des problèmes structurels susceptibles de compromettre le fonctionnement de la CSPTB. Si tel était le cas, le rapport pourrait offrir des recommandations de modifications législatives ou réglementaires.
- 5.14. Il est également possible que le résultat d'une enquête sur la CSPTB mène à la prise de mesures judiciaires en vertu de l'article 23 ou 24 de la LSP.

- 5.15. Il est clair qu'il existe de très graves préoccupations au sujet de la façon dont la police traite les enquêtes sur les décès et les disparitions de personnes Autochtones à Thunder Bay et sur d'autres actes racistes flagrants de la part de membres du public.
- 5.16. Par exemple, en plus de l'incident qui a causé des blessures à M^{me} Barbara Kentner et peut-être mené à son décès, j'ai été informé d'autres incidents à Thunder Bay dans le cadre desquels des objets ont été lancés en direction de personnes Autochtones par des membres non Autochtones de la communauté de Thunder Bay. De tels incidents sont souvent, voire habituellement, accompagnés d'épithètes raciales. On m'informe que la plupart de ces incidents – bien qu'ils soient clairement illégaux – ne sont pas toujours signalés à la police de Thunder Bay. Il serait utile de déterminer les raisons de l'absence de signalement, pour savoir si celle-ci témoigne d'un manque de confiance à l'égard du corps de police de Thunder Bay, pour savoir si les membres de la Commission de police sont au courant de l'absence de signalement et pour connaître les mesures, s'il en est, qu'ils ont prises en conséquence. Je sais que l'Anti-Racism and Respect Advisory Committee de la Ville de Thunder Bay et des partenaires communautaires ont récemment diffusé en ligne un outil permettant de signaler les incidents racistes⁴³. Cet outil est disponible en ligne à :

<http://www.lspc.ca/incidentreport/>

Il s'agit d'un autre exemple de mesures positives de la part des institutions publiques à Thunder Bay. Il est à espérer que cet outil aidera à fournir des renseignements supplémentaires sur la totalité des incidents racistes dans la Ville de Thunder Bay, dans le but ultime d'éliminer de tels incidents ainsi que les croyances et attitudes qui les sous-tendent.

- 5.17. Les préoccupations concernant les enquêtes sur les décès et les disparitions sont examinées au regard des plus vastes et profondes préoccupations au sujet du racisme systémique dans le cadre des services policiers et dans la collectivité en général. La présente enquête portera sur une partie relativement petite de ce qui semble être un problème beaucoup plus grand à Thunder Bay; toutefois, cette partie pourrait constituer un facteur contributif important. L'enquête abordera le rôle que joue la CSPTB relativement aux allégations de racisme systémique dans l'ensemble du système de services policiers à Thunder Bay. Au plus haut niveau, l'enquête visera à aider la Commission de police à faire progresser la police et la collectivité de manière à cerner et à reconnaître le problème du racisme au sein du corps de police et dans la collectivité. Elle aura

⁴³ Kris Ketonen, « Racism in Thunder Bay, Ontario: people have new way to report it », *CBC News Online* (28 juin 2017), en ligne : CBC News <<http://www.cbc.ca/news/canada/thunder-bay/racism-reporting-service-launch-1.4180187>>.

aussi pour but d'aider la CSPTB à aborder les questions des préjugés inconscients, du racisme systémique et de la discrimination envers les Autochtones dans la collectivité.

- 5.18. L'enquête visera à déterminer si la Commission de police s'acquitte de son mandat prévu par la loi et les règlements et ira plus en profondeur pour examiner si le racisme systémique et la discrimination ont nui à la Commission de police dans l'exercice de ses fonctions. Si des lacunes sont relevées, des recommandations seront faites en vue d'améliorer les opérations de la Commission de police de manière à créer de la confiance ou à rétablir la confiance à l'égard de la Commission de police.
- 5.19. Je chercherai aussi à déterminer ce que la communauté de Thunder Bay sait au sujet de la CSPTB et de son rôle, ainsi que ce à quoi elle s'attend de la CSPTB.
- 5.20. Je tenterai également de relever et de définir les difficultés systémiques comme je les perçois. Dans le cadre de ce travail, j'évaluerai si le cadre législatif et réglementaire crée des difficultés ou des obstacles, et je présenterai des recommandations à la province si les responsabilités prévues par la loi et par les règlements ne correspondent pas aux attentes légitimes de la collectivité.
- 5.21. Je compte aussi consulter des universitaires qui étudient la gouvernance et la surveillance civile de la police et communiquer avec des organismes comme l'Association canadienne de surveillance civile du maintien de l'ordre (« CACOLE ») et l'Ontario Association of Police Services Boards (« OAPSB »). Dans le cadre de l'enquête, j'examinerai les meilleures pratiques au sein des CSP (et d'organes similaires) – tant au pays qu'à l'étranger – qui pourraient être utiles pour la CSPTB et pour d'autres commissions de police en Ontario.
- 5.22. Le reste du présent rapport aborde certaines questions particulières actuellement à l'étude; cependant, aucune conclusion n'a encore été tirée. Ces questions pourraient ou non être traitées dans le rapport final.

6. Racisme, discrimination et préjugés systémiques

- 6.1. Les préoccupations au sujet du racisme, de la discrimination et des préjugés systémiques sont au cœur de la présente enquête. Dans le cadre de l'analyse de ces questions, j'offrirai des définitions pratiques claires et concises de chaque concept, accompagnées d'exemples hypothétiques à titre d'illustration. Les définitions pratiques permettront de faire en sorte que la Commission, la Commission de police et le public comprennent bien les concepts. Ces définitions devraient orienter la CSPTB et toute enquête future lorsqu'il s'agira d'évaluer la discrimination et le racisme systémiques et de mesurer les résultats pour aborder ces questions. De plus, nous chercherons à relever des exemples actuels et passés de racisme et de discrimination systémiques, et nous formulerons des recommandations sur le rôle que devrait jouer la Commission de police relativement aux préoccupations futures concernant le racisme systémique dans le cadre des services policiers.
- 6.2. Si nous devons déterminer si le racisme systémique a contribué aux problèmes réels ou perçus liés aux enquêtes de la police, nous nous trouverions vraisemblablement à empiéter sur le mandat du BDIEP. L'enquête actuelle vise plutôt les actions ou l'inaction de la Commission de police en tant qu'organisme de surveillance de la police, eu égard aux préoccupations exprimées au sujet du racisme, de la discrimination et des préjugés systémiques au sein du service de police et de la Commission de police elle-même. L'enquête aura pour but de déterminer le rôle que la CSPTB devrait assumer pour cerner et combattre le racisme systémique, la discrimination et les préjugés inconscients à l'avenir.
- 6.3. J'examinerai en détail diverses initiatives actuelles et passées, liées au SPTB et à la CSPTB, qui ont abordé le problème du racisme systémique, ainsi que la façon dont les recommandations de ces initiatives ont été mises en œuvre. En particulier, je me pencherai sur la façon dont la Commission de police relance le projet « Diversity in Policing ». J'examinerai également le rôle de la Commission de police relativement à une initiative actuelle de changements organisationnels en matière de droits de la personne destinée tant au SPTB qu'à la Commission de police.

7. Établissement de relations

- 7.1. Le développement de relations positives et constructives entre tous les organismes de services policiers – y compris les CSP – et les collectivités Autochtones est essentiel pour corriger l'héritage des désastreuses interactions policières avec les Autochtones et tracer un nouveau sentier de collaboration. J'examinerai les mesures que la Commission de police pourrait prendre pour favoriser une relation durable au moyen d'un engagement régularisé avec les communautés Autochtones du Nord-Ouest de l'Ontario.

- 7.2. Je reconnais le chevauchement entre la Ville et la Commission de police et entre celle-ci et la police. On m'a demandé d'examiner divers engagements positifs entre ces parties, comme un récent accord d'amitié conclu entre la Ville de Thunder Bay, le SPTB, la Première Nation de Fort William et la Première Nation de North Caribou Lake⁴⁴. Dans le même ordre d'idées, l'été dernier, la Ville de Thunder Bay, la Nation Nishnawbe-Aski et la Première Nation de Fort William se sont engagées conjointement à prendre des mesures pour lutter contre le racisme et faire de Thunder Bay un lieu accueillant pour les jeunes Autochtones⁴⁵.
- 7.3. Il s'agit toutes de mesures positives, mais il pourrait être important de créer un cadre pour la CSPTB en particulier pour s'assurer qu'à l'avenir, les nouveaux membres de la Commission de police participent aux activités de sensibilisation dès leur nomination, et pour veiller à ce que de tels efforts se poursuivent même une fois que les préoccupations plus immédiates se seront dissipées.
- 7.4. Ainsi, je pourrais examiner la question de savoir s'il serait ou non utile de prévoir des réunions régulières entre les membres de la Commission de police et les leaders des Premières Nations pour cerner les questions préoccupantes. De même, je pourrais examiner la question de savoir s'il serait ou non utile que la Commission de police invite régulièrement des délégations de diverses Premières Nations à ses réunions. Il pourrait aussi être utile de veiller à ce que tous les membres de la Commission de police aient l'occasion de visiter de temps à autre des collectivités éloignées qui ne sont accessibles que par avion. Tout ce que je viens de décrire peut être prévu dans une stratégie de communications ou une autre forme de protocole entre la Commission de police et les Premières Nations.

8. Gouvernance de la Commission de police et distinction entre les politiques et les opérations

- 8.1. Il existe une séparation bien connue (mais peut-être pas bien comprise) entre les CSP et les services de police en ce qui concerne la gestion des questions opérationnelles. Le paragraphe 31 (4) de la LSP indique ce qui suit : « La commission de police ne doit pas donner de directives au chef de police au sujet de décisions opérationnelles particulières ni des opérations quotidiennes du corps de police ». Dans le cadre de mon rapport final, j'examinerai ce qui suit : la question de savoir comment le paragraphe 31 (4) doit être interprété, la façon dont la Commission des services policiers de Thunder Bay l'a interprété, les défis que pose cette disposition, l'équilibre approprié entre la retenue et des directives,

⁴⁴ Matt Prokopchuk, « Friendship agreement with Thunder Bay police, city, a 'positive step' says North Caribou Lake chief », *CBC News Online* (29 février 2017), en ligne : CBC News <<http://www.cbc.ca/news/canada/thunder-bay/friendship-agreement-1.4313671>>.

⁴⁵ Kris Ketonen, « Thunder Bay and First Nations sign pledge to address racism and student safety », *CBC News Online* (1^{er} août 2017), en ligne : CBC News <<http://www.cbc.ca/news/canada/thunder-bay/statement-of-commitment-1.4230192>>.

ainsi que la nature des circonstances dans lesquelles il serait approprié que la Commission de police donne des directives.

- 8.2. Le paragraphe 31 (4) – et les questions concernant la gouvernance des commissions de police d'une façon plus générale – ont été très attentivement examinés par le juge John Morden dans son rapport de 2012 découlant de l'*Independent Civilian Review Into Matters Relating to the G20 Summit*.
- 8.3. L'examen du juge Morden a été commandé par la Commission des services policiers de Toronto par suite de la controverse au sujet de la façon dont la police avait géré le Sommet du G20 de 2010, à Toronto. Dans le cadre de l'examen, le rôle de la Commission des services policiers de Toronto a été examiné au regard de sa supervision de la police et de la réponse ultérieure de la police. Le rapport traitait notamment des responsabilités des commissions de police, de la sensibilisation du public aux commissions de police, des rôles éventuels des commissions de police et des nominations aux CSP. On y trouve en particulier une importante discussion sur la différence entre la participation aux opérations et les rôles en matière de politique.
- 8.4. Même si le rapport Morden n'a pas été commandé par le gouvernement de l'Ontario et ne visait pas toutes les commissions de services policiers de la province, une grande partie de l'analyse peut demeurer utile aux présentes fins, notamment en ce qui concerne la façon dont la CSPTB aborde les questions liées à la restriction applicable à la participation aux opérations. Par exemple, la recommandation 4 traite du partage de renseignements entre la Commission de police et le chef de police de Toronto. La recommandation 5 visait la création d'une politique de la Commission de police de Toronto sur les « points critiques » (c.-à-d. relever les situations dans lesquelles la Commission de police doit recevoir des renseignements, y compris des renseignements sur les opérations). La recommandation 6 propose que la Commission de police détermine les objectifs, priorités et politiques appropriés pour les événements importants, les opérations et les questions importantes sur le plan des opérations.
- 8.5. Dans le cadre de la présente enquête, j'examinerai notamment les questions et enjeux suivants :
 - la façon dont les recommandations énoncées dans le rapport du juge Morden – notamment en ce qui concerne la participation des commissions de police aux questions opérationnelles – ont été reçues par l'Ontario relativement aux commissions de police d'une façon générale;
 - la question de savoir si toute modification de la LSP proposée à l'automne 2017 clarifierait les rôles des commissions de police à l'égard des opérations;

- la question de savoir si les recommandations du juge Morden seraient actuellement pertinentes pour la CSPTB;
- la question de savoir si la distinction entre les politiques et les opérations empêche les commissions de police de surveiller convenablement leurs services de police respectifs;
- la question de savoir si la CSPTB (ainsi que d'autres commissions de police en Ontario) estime qu'elle dispose d'une latitude et d'un pouvoir suffisants pour donner des directives à un service de police sans s'ingérer dans ses opérations;
- la question de savoir si les membres de la Commission de police ont des directives suffisamment claires sur la ligne de partage entre les affaires opérationnelles de la police et les autres affaires;
- la question de savoir s'il y a une compréhension commune entre le chef de police et la CSP au sujet de la distinction entre les politiques et les opérations et, dans la négative, s'il existe un mécanisme permettant de l'obtenir;
- la question de savoir si la CSPTB peut tirer avantage d'une politique sur les incidents critiques mettant en cause des Autochtones;
- la question de savoir si la CSPTB reçoit des rapports du coroner ou des résumés de rapports du coroner de la part du chef de police, ainsi que la façon dont cela pourrait éclairer l'élaboration du plan d'activités.

9. Formation et expertise des membres des commissions de police

- 9.1. Outre la question du cadre juridique dans lequel les commissions de police devraient fonctionner, il y a la question du caractère adéquat de la formation que reçoivent les membres des commissions de police, eu égard à leurs qualifications et fonctions comme membres d'une commission de police, en plus de la formation sur la sensibilisation aux réalités culturelles et sur les préjugés inconscients.
- 9.2. Dans son rapport de 2017, le juge Tulloch a fait certaines recommandations intéressantes au point 12.100 :

D'abord, les commissions de services policiers constituent une composante essentielle du système civil de surveillance des corps policiers en Ontario. Comme je l'explique plus loin, le système serait renforcé en établissant des critères de sélection uniformes pour les membres de commissions et en

leur offrant une formation obligatoire sur leurs rôles et leurs responsabilités.

9.3. Au point 12.200, le juge Tulloch a recommandé que le MSCSC :

[...] établisse des critères de sélection par l'intermédiaire d'une loi ou d'un règlement pour les personnes nommées à des commissions. Ces critères de sélection ne doivent pas être trop normatifs afin d'encourager des personnes d'horizons professionnels et personnels divers à poser leur candidature. Ces critères devraient toutefois tenir compte des compétences de base des membres de la commission, comme en matière de planification et d'analyse stratégiques, de pensée critique, d'évaluation du rendement et de connaissances financières. Des efforts devraient également être déployés en vue de recruter des candidats représentatifs de la diversité des communautés de leur ressort.

9.4. Le juge Tulloch a également commenté l'absence de formation obligatoire pour les membres des commissions. Au point 12.2, le juge Tulloch a recommandé ce qui suit :

[...] une formation obligatoire à l'intention des membres de commissions de services policiers. Cette formation devrait être élaborée en partenariat avec l'Ontario Association of Police Services Boards et des institutions d'enseignement postsecondaire ayant une expertise dans les domaines de la gouvernance du secteur public et d'organismes sans but lucratif.

9.5. Dans le contexte de la présente enquête, j'ajouterais que la formation pour comprendre et aborder le racisme systémique, la discrimination ouverte et inconsciente et les questions interculturelles sont des éléments nécessaires.

9.6. Les représentants ont indiqué que la formation pouvait constituer un défi. Les élections municipales peuvent entraîner une modification complète de la composition des commissions de police, de sorte qu'il ne reste pratiquement aucune mémoire institutionnelle.

9.7. Quel que soit le degré de raffinement des membres d'une commission de police, il a aussi été souligné qu'il s'agit d'un « emploi à temps partiel ». À Thunder Bay et ailleurs, il arrive souvent que les membres d'une commission de police aient des emplois à temps plein, soient des conseillers municipaux et participent à de nombreuses autres activités. Cela donne à penser qu'une formation régulière sur les rôles, responsabilités et fonctions des commissions de police est importante

et qu'il faut consacrer du temps à une telle formation. Dans le même ordre d'idées, il pourrait être important d'examiner les compétences et connaissances essentielles qui devraient exister au sein de toutes les commissions de police, qu'il s'agisse d'expérience dans le secteur de la justice, d'expertise financière ou de sensibilisation aux différences culturelles.

10. Processus de planification des activités et d'élaboration des politiques

- 10.1. Comme il a été souligné précédemment, une responsabilité clé de toutes les CSP consiste à élaborer un plan d'activités au moins une fois tous les trois ans, conformément au paragraphe 30 (1) du règlement intitulé « *Caractère adéquat et efficacité des services policiers* ». Le paragraphe 30 (2) énonce le contenu obligatoire des plans d'activités. Par exemple, ceux-ci doivent couvrir « les objectifs, les activités de base et les fonctions du corps de police » et traiter des « initiatives communautaires de prévention du crime » et du « degré de satisfaction de la collectivité ».
- 10.2. À Thunder Bay, si l'on compare les plans d'activités de 2008-2010 au plan 2015-2017 actuellement en vigueur, il y a eu une diminution marquée de la proportion du plan d'activités qui est consacrée au traitement des questions Autochtones. La planification des activités est importante dans le contexte de la présente enquête, parce qu'il s'agit d'une activité qui établit les priorités de la Commission de police et du SPTB. L'attention réduite qui semble être portée aux questions Autochtones – dans le contexte des préoccupations constantes au sujet d'un climat raciste à Thunder Bay et de la série de décès de personnes Autochtones – sera un élément important de l'enquête.
- 10.3. Dans le plan d'activités 2015-2017 du Service de police de Thunder Bay, la Commission de police a créé quatre nouvelles priorités. Le plan a été élaboré par la Commission de police et le SPTB. Une des nouvelles priorités est la suivante : « Collaboration et partenariats par voie de mobilisation multisectorielle⁴⁶ ». Le point a) des points a) à g) se lit comme suit : « Maintenir une communication ouverte avec les leaders Autochtones, notamment le comité exécutif du chef sur les enjeux Autochtones et la diversité ». La formation de partenariats avec la collectivité Autochtone est également mentionnée.
- 10.4. En comparaison, le plan d'activités 2008-2010 semble avoir mis beaucoup plus l'accent sur les questions qui revêtent une importance pour les Premières Nations et les Autochtones. Par exemple, le plan d'activités 2008-2010 a établi cinq priorités en tout. La deuxième de ces priorités était la suivante : « Travailler en collaboration avec l'Unité de liaison avec les Autochtones et le comité

⁴⁶ Thunder Bay Police Service, « 2015-2017 Thunder Bay Police Service Business Plan », à la p. 15, en ligne : Thunder Bay Police Service
<<http://www.thunderbaypolice.ca/sites/default/files/pdfs/TBPS%2015637%20Business%20Plan%20LR7.pdf>>.

consultatif Autochtone et avec d'autres groupes Autochtones (Premières Nations, Métis et Inuits) pour cerner et prévenir les problèmes de crime et de désordre qui touchent les Autochtones et pour mieux s'attaquer à ces problèmes⁴⁷ ». Les relations avec les Autochtones sont désignées comme un élément important de l' « analyse environnementale⁴⁸ ».

- 10.5. Selon le plan d'activités 2012-2014, « [l]a participation de la collectivité Autochtone en vue d'aborder les questions relatives à la sécurité et aux services policiers » était l'une de quatre priorités clés du SPTB pendant ces années. Les éléments de cette priorité comprenaient ce qui suit :

Maintenir et soutenir l'Unité de liaison avec les Autochtones et le comité consultatif Autochtone.

Élaborer et mettre en œuvre des stratégies visant à assurer la sécurité et le bien-être des jeunes Autochtones.

Collaborer avec les leaders et les organismes de services Autochtones pour établir des priorités et aborder les questions relatives aux services policiers et à la sécurité qui sont propres à la collectivité Autochtone.

Travailler avec tous les ordres de gouvernement, leaders Autochtones, sociétés privées et partenaires policiers pour élaborer une stratégie régionale complète visant à aborder les questions relatives à la sécurité et aux services policiers associées au développement économique du Nord.⁴⁹

- 10.6. La différence entre les plans d'activités 2008-2010/2012-2014 et le plan d'activités 2015-2017 est frappante, et elle soulève des questions qui seront examinées davantage avec la CSPTB et avec d'autres parties, notamment les questions suivantes :

- Pourquoi l'accent sur les questions Autochtones et les questions relatives aux Premières Nations est-il beaucoup moins important à cette étape-ci du processus

⁴⁷ Thunder Bay Police Service, « Thunder Bay Police Service 2008 to 2010 Business Plan », à la p. 14, en ligne : Thunder Bay Police Service <<http://www.thunderbay.ca/Assets/thunderbayassets/docs/police/Thunder+Bay+Police+Services+Business+Plan.pdf>> [plan d'activités 2008-2010 du SPTB].

⁴⁸ Plan d'activités 2008-2010 du SPTB, note 47 à la p. 7.

⁴⁹ Thunder Bay Police Service, « Thunder Bay Police Service 2012 to 2014 Business Plan », en ligne : Thunder Bay Police Service <<http://www.thunderbay.ca/Assets/Police/docs/Business+Plan+2012+to+2014.pdf>> [plan d'activités 2012-2014 du SPTB].

de planification des activités qu'il y a une décennie, surtout compte tenu de l'enquête sur les sept jeunes?

- Comment les questions soulevées en 2008-2010 ont-elles fait l'objet d'un suivi?
- Quel est l'état d'avancement de l'actuel processus de planification des activités?
- Quelles sont la nature et la portée des consultations menées auprès de groupes Autochtones en vertu du paragraphe 32 (2) du règlement intitulé « *Caractère convenable et efficacité des services policiers* » relativement au prochain plan d'activités?
- Quel type de consultation concernant le plan d'activités a eu lieu au cours des années précédentes?

10.7. Le processus de planification des activités établi dans le règlement soulève aussi des questions pour ce qui est de savoir s'il est ou non nécessaire de remanier ou de réexaminer le processus même. Par exemple, est-ce que tous les plans d'activités en Ontario devraient obligatoirement traiter de questions liées au racisme systémique, au profilage racial ou aux préjugés raciaux et à la conformité avec les principes énoncés à l'article 1 de la LSP? En particulier, ces principes comprennent ce qui suit : « [l']importance de préserver les droits fondamentaux garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* et le *Code des droits de la personne* » et « [l]e besoin d'être sensible au caractère pluraliste, multiracial et multiculturel de la société ontarienne ».

10.8. On m'a informé que le plan d'activités actuel sera élargi de manière que toute recommandation résultant de l'examen du BDIEP et de la présente enquête puisse être incorporée dans le nouveau plan.

11. Le rôle de la Commission de police relativement au processus de traitement des plaintes

11.1. Les chefs de police et leurs délégués sont responsables du processus de discipline interne décrit à la partie V de la LSP. Les chefs de police et la haute direction participent aussi beaucoup au processus de traitement des plaintes du public. Bien que les plaintes du public soient reçues et filtrées par le BDIEP, certaines enquêtes sur des plaintes sont renvoyées à la police, tandis que les arbitres et les poursuivants nommés par les chefs de police s'occupent des audiences disciplinaires⁵⁰.

11.2. Sur papier, les CSP semblent jouer un rôle assez limité dans le processus de traitement des plaintes. En vertu du paragraphe 77 (1) de la LSP, une commission de police peut déposer une « plainte » contre son propre chef ou

⁵⁰ LSP, note 2, art. 82 et 94.

chef adjoint et ensuite examiner sa propre plainte. L'article 77 indique également le processus qui s'applique aux enquêtes sur de telles plaintes que la CCOP confie à d'autres services de police, ainsi qu'aux décisions sur des allégations d'inconduite.

- 11.3. Conformément à l'alinéa 31 (1)i), la commission de police doit établir des lignes directrices pour traiter les plaintes du public en vertu de la partie V de la LSP, mais le paragraphe 31 (1.1) précise que ces lignes directrices ne doivent être établies que si elles sont compatibles avec les règles de procédure ou lignes directrices du BDIEP et les règlements provinciaux pris en la matière.
- 11.4. L'alinéa 31 (1)j) impose à la commission de police l'obligation d'examiner l'administration, par le chef de police, du système de traitement des plaintes prévu à la partie V et de se faire remettre par ce dernier des rapports réguliers sur son administration du système de traitement des plaintes.
- 11.5. En ce qui concerne le processus de traitement des plaintes déposées contre la police à Thunder Bay, j'ai l'intention d'examiner certaines ou la totalité des questions suivantes :
 - le rôle de la Commission de police à l'égard du processus de traitement des plaintes;
 - la perception des membres de la Commission de police quant à son rôle dans le processus de traitement des plaintes;
 - la mesure dans laquelle la surveillance des plaintes devrait éclairer l'élaboration des priorités dans le plan d'activités de la Commission de police;
 - la question de savoir si le rôle de la Commission de police sera modifié si des modifications (éventuelles) de la LSP sont présentées et adoptées.

12. Nomination d'une personne Autochtone à la Commission de police

- 12.1. Les CSP sont composées de politiciens municipaux, de personnes nommées par la province et d'au moins un « représentant communautaire » – une personne nommée par la municipalité qui n'est ni un conseiller municipal, ni un employé.
- 12.2. Au moment de la rédaction du présent rapport, il y avait un poste vacant au sein de la CSPTB, qui devait être pourvu par le gouvernement provincial. Le poste au sein de la Commission de police était vacant depuis plusieurs mois.
- 12.3. Thunder Bay a une très importante population Autochtone. Selon les données de recensement publiées récemment, environ 13 % de la population de Thunder

Bay en 2016 était Autochtone⁵¹. Cependant, il pourrait s'agir d'une estimation très conservatrice. Le plan d'activités 2012-2014 de la CSPTB indiquait lui-même que la population Autochtone pourrait atteindre les 25 % :

Comme le reconnaît le 2007 Urban Aboriginal Task Force Thunder Bay Report, il est difficile d'obtenir un décompte exact des membres des Premières Nations vivant à Thunder Bay et à Oliver Paipoonge. Selon les recherches du groupe d'étude, une estimation conservatrice de notre population Autochtone serait de 15 à 25 pour cent de la population totale.

En tant que centre régional, Thunder Bay est une destination en demande qui offre des services et des possibilités aux résidents de collectivités éloignées. La population de la ville fluctue, ce qui fait augmenter la demande de services d'urgence.⁵²

12.4. Étant donné l'importante population Autochtone à Thunder Bay et les graves préoccupations des Autochtones au sujet des services policiers, la question de la représentation (ou de l'absence de représentation) Autochtone au sein de la CSPTB a été soulevée.

12.5. La recommandation n° 113 de l'enquête sur les sept jeunes visait à la fois l'Ontario et la ville de Thunder Bay. Elle se lisait comme suit :

113. L'Ontario et la Ville de Thunder Bay, en exerçant leur pouvoir de nomination à la Commission des services policiers de Thunder Bay (la « CSPTB »), doivent tenir compte de la nécessité de nommer une personne représentant les Autochtones pour tenir compte de la population de la Ville de Thunder Bay servie par la CSPTB.⁵³

12.6. À titre de mesure provisoire, la Commission de police a engagé une personne-ressource Autochtone chargée de lui fournir des conseils sur les questions Autochtones⁵⁴. Il a également été rapporté que la CSPTB a demandé à la

⁵¹ Statistique Canada, *Série « Perspective géographique » – Thunder Bay (RMR) – Ontario*, Recensement de 2016, n° de catalogue 98-404-X2016001 (Ottawa, Statistique Canada, 2016) <<http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/fogs-spg/Facts-cma-fra.cfm?LANG=Fra&GK=CMA&GC=595&TOPIC=9>>.

⁵² Plan d'activités 2012-2014 du SPTB, note 49 à la p. 9.

⁵³ Enquête sur les sept jeunes, note 4.

⁵⁴ Cathy Alex, « 'Indigenous Voice' added to Thunder Bay police board », *CBC News Online* (22 mars 2017), en ligne : CBC News <<http://www.cbc.ca/news/canada/thunder-bay/thunder-bay-indigenous-resource-police-1.4034652>>.

province de nommer une personne Autochtone comme membre à part entière de la Commission de police afin de pourvoir le poste actuellement vacant parmi les personnes nommées par la province⁵⁵. La Commission de police a confirmé cette demande directement à la CCOP.

12.7. Dans le cadre de l'examen, la Commission pourrait aussi examiner des questions telles que celles-ci :

- le statut de la recommandation du verdict du coroner de 2016 au sujet de la représentation Autochtone au sein de la Commission de police;
- la question de savoir si la CSPTB, en particulier, devrait prévoir en son sein un poste permanent désigné pour une personne Autochtone;
- la question de savoir s'il faut envisager de faire en sorte que les personnes Autochtones soient représentées au sein des CSP dans d'autres régions de l'Ontario ayant d'importantes populations Autochtones;
- la question de la responsabilité d'assurer une représentation Autochtone;
- la question de savoir si les municipalités ou les CSP ont le pouvoir de nommer un représentant Autochtone à leur gré ou devraient être tenues de le faire;
- les facteurs à prendre en considération lorsqu'il s'agit de nommer des Autochtones comme membres de la Commission de police;
- la question des retards à pourvoir les postes destinés aux personnes nommées par la province.

13. Recrutement, promotion et perfectionnement du personnel

13.1. Le rôle de la Commission de police à l'égard du recrutement des policiers Autochtones, ainsi que son rôle dans la surveillance de la diversité, constituent une question clé. « La police est le public et le public est la police; les policiers sont payés pour consacrer à plein temps leur attention à des fonctions qui incombent à tout citoyen dans l'intérêt du bien-être et de l'existence de la collectivité » : cette déclaration est fréquemment attribuée à Sir Robert Peel, le fondateur de la Metropolitan Police Service; elle est parfois attribuée à deux des premiers commissaires de ce service⁵⁶. Avec cette déclaration à l'esprit – et peu

⁵⁵ Cathy Alex, « Province seeks new member for Thunder Bay Police Services Board », *CBC News Online* (17 juillet 2017), en ligne : CBC News <<http://www.cbc.ca/news/canada/thunder-bay/thunder-bay-police-board-vacancy-1.4206275>>.

⁵⁶ Service de police d'Ottawa, « Les principes de Sir Robert Peel », en ligne : Service de police d'Ottawa <<https://www.ottawapolice.ca/fr/about-us/Peel-s-Principles-.asp>>; CIVITAS, « Principles of Good

importe qui l'a prononcée –, il est d'une importance vitale que les policiers soient le reflet des collectivités qu'ils desservent dans un Canada diversifié et multiculturel/multiracial. La diversité dans le cadre des services policiers peut être difficile à obtenir, comme en témoigne un reportage de la CBC de 2016 soulignant que la diversité au sein de plusieurs grands services de police au Canada accuse un retard considérable par rapport à la diversité de la population locale⁵⁷. Cela étant, la composition par sexe et la composition raciale et culturelle du Service de police de Thunder Bay devrait correspondre à la composition de la population de Thunder Bay.

- 13.2. Le nombre de policiers Autochtones embauchés par le SPTB n'est qu'une parmi plusieurs mesures de diversité. La composition par sexe et la composition raciale et culturelle des policiers qui sont promus ou qui sont choisis pour occuper des postes techniques spécialisés (p. ex. les policiers chargés du polygraphe, de la preuve médico-légale ou de la reconstitution des collisions) ou des postes publics de premier plan (p. ex. les agents d'information) devrait aussi correspondre à la composition de la collectivité desservie.
- 13.3. D'autres services de police importants au Canada, comme le Service de police de Winnipeg, publient dans leurs rapports annuels des renseignements sur la composition raciale de leur effectif⁵⁸. Le rapport annuel du Service de police de Thunder Bay ne fournit actuellement que des statistiques concernant le sexe des policiers⁵⁹. La CSPTB a indiqué qu'elle fournira des renseignements sur le nombre de policiers Autochtones au sein du SPTB et sur les rangs atteints.
- 13.4. Lors de la prochaine phase de la présente enquête, je demanderai des renseignements supplémentaires sur les mesures que prend actuellement et que prendra la CSPTB pour assurer la diversité du service de police. En particulier, j'examinerai la valeur pratique des déclarations volontaires relatives au statut d'Autochtone ou de membre d'une minorité visible ou au statut fondé sur d'autres motifs énumérés, conformément à toutes les lois applicables en matière de droits de la personne et d'emploi.

Policing », en ligne : CIVITAS <<http://www.civitas.org.uk/research/crime/facts-comments/principles-of-good-policing/>>.

⁵⁷ Jacques Marcoux, Katie Nicholson, Vera-Lynn Kubinec et Holly Moore, « Police diversity fails to keep pace with Canadian populations », *CBC News Online* (14 juillet 2016), en ligne : CBC News <<http://www.cbc.ca/news/canada/police-diversity-canada-1.3677952>>.

⁵⁸ Service de police de Winnipeg, « Winnipeg Police Service 2016 Statistical Annual Report », en ligne : Service de police de Winnipeg <http://www.winnipeg.ca/police/AnnualReports/2016/2016_wps_annual_report_english.pdf>.

⁵⁹ Thunder Bay Police Service, « Thunder Bay Police Service 2016 Annual Report », en ligne : Thunder Bay Police Service <<http://www.thunderbaypolice.ca/sites/default/files/pdfs/2017-08-24%202016%20Annual%20Report%20Final.pdf>>.

14. Le code de conduite et le régime de réglementation qui s'appliquent aux membres

- 14.1. Le code de conduite applicable aux membres de la CSP prévoit clairement que les membres ne sont pas autorisés à aborder des questions en public, sauf s'ils indiquent clairement qu'ils s'expriment à titre personnel et non pour le compte de leur CSP. De plus, certaines dispositions empêchent les membres de s'exprimer au sujet de questions abordées à huis clos. Il se peut que les membres de la Commission de police ou la CSPTB dans son ensemble se sentent limités par les restrictions prévues par la loi ou les règlements.
- 14.2. Vu que le code de conduite applicable aux membres de la CSP n'a pas été modifié de façon importante depuis 2000, il pourrait être temps d'effectuer un examen et une mise à jour détaillés. Dans le même ordre d'idées, la distinction entre la surveillance rigoureuse du service de police et la restriction relative à l'ingérence dans les affaires opérationnelles pourrait, comme il a été indiqué ci-dessus, nécessiter d'importants éclaircissements.
- 14.3. La structure de surveillance des CSP pourrait aussi nécessiter des éclaircissements. L'enquête comprendra des discussions avec le ministère en vue de déterminer l'approche que ce dernier adoptera à l'égard des CSP en ce qui concerne la surveillance, les renseignements et les conseils fournis et les défis associés à leurs rôles.

15. Questions touchant la Commission de police/la municipalité

- 15.1. Une question qui se pose à Thunder Bay et ailleurs est celle de savoir si la Commission de police et la municipalité sont suffisamment distinctes l'une de l'autre?
- 15.2. Dans les documents de formation standard fournis pour les CSP, le MSCSC souligne que l'article 32 du règlement intitulé « *Caractère convenable et efficacité des services policiers* » prévoit ce qui suit :

« 32. (1) Chaque commission de police conclut un protocole avec son conseil municipal qui traite de ce qui suit : a) la communication de renseignements au conseil municipal, y compris le type de renseignements devant être communiqués et la fréquence de ces communications. »
- 15.3. Dans ses documents de formation, le MSCSC souligne aussi ce qui suit : « la commission de police peut fournir des renseignements au conseil, s'il y a lieu, en respectant les paramètres législatifs – [les renseignements] doivent être fournis par la commission de police et non par des membres particuliers de celle-ci. »

- 15.4. À Thunder Bay, comme dans d'autres municipalités ontariennes, il y a des signes donnant à penser qu'il pourrait ne pas y avoir de séparation adéquate entre la CSPTB et la Ville de Thunder Bay. La Commission de police n'a pas son propre personnel mais a plutôt recours au personnel de la Ville pour les questions administratives. Cela pourrait mener à des difficultés pratiques au chapitre du partage des renseignements et de la séparation entre les activités de la Commission de police et celles de la Ville. À tout le moins, les perceptions peuvent être préoccupantes et entraîner une grande confusion au sujet du rôle de la Commission de police par rapport à la Ville.
- 15.5. Il convient également de souligner que la CSPTB ne possède pas son propre site Web et que seule une petite section lui est consacrée sur le site Web de la Ville de Thunder Bay⁶⁰. Bien qu'il ne soit pas inhabituel qu'une CSP partage une page Web avec une municipalité ou un service de police, la présentation actuelle donne à penser que la CSPTB n'est qu'un simple appendice de la Ville de Thunder Bay.
- 15.6. Je compte examiner davantage le protocole de communication et la relation administrative entre la Commission de police et la Ville.

16. Communications et transparence

- 16.1. La Commission de police a une présence limitée sur Internet et dans les médias sociaux.
- 16.2. Plusieurs autres commissions de police en Ontario ont des sites Web distincts contenant des index de liens vers les ordres du jour, procès-verbaux et webémissions des réunions. Je compte étudier l'approche de la CSPTB en matière de communications en vue de déterminer les mesures qui pourraient être prises pour améliorer l'accessibilité et la transparence de la Commission de police. Cela serait utile pour instruire et informer le public au sujet des activités et décisions de la Commission de police se rapportant à la surveillance du SPTB.
- 16.3. Bien que le commentaire ci-dessus se rapporte à ce qui est généralement considéré comme de la « communication stratégique », je compte aussi examiner la stratégie de la CSPTB en matière de gestion de questions d'intérêt et de « communication de crise ».
- 16.4. Dans le même ordre d'idées, je compte examiner les pratiques de la CSPTB se rapportant à ses séances « à huis clos ». Une question similaire a été examinée dans le récent rapport de M. Mark Sandler concernant la Commission des services policiers de Peterborough. M. Sandler a recommandé que la

⁶⁰ City of Thunder Bay, « Police Services Board » (octobre 2017), en ligne : City of Thunder Bay <http://www.thunderbay.ca/Living/City_Services_and_Info/Guide_to_City_Services/Police_Services_Board.htm> [Commission des services policiers de la Ville de Thunder Bay].

Commission de police de Peterborough élabore une politique régissant les réunions à huis clos. Je compte examiner plus attentivement le rapport de M. Sandler pour déterminer s'il y a des préoccupations similaires à Thunder Bay. Je compte également me pencher sur le paragraphe 35 (4) de la LSP, qui se lit comme suit :

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.

16.5. J'ai l'intention de comparer le paragraphe 35 (4) aux dispositions semblables de la *Loi de 2001 sur les municipalités*⁶¹ et d'autres lois provinciales sur les services policiers pour déterminer s'il offre à la CSPTB une orientation suffisante en ce qui concerne les situations dans lesquelles le public peut être exclu des réunions.

17. Conclusion

17.1. Comme on peut le constater, l'enquête abordera de nombreuses questions. Toutes ces questions exigent une certaine clarté et une certaine compréhension en ce qui concerne les rôles et responsabilités de la Commission de police et de ses membres : certains semblent avoir joué un rôle dans les relations qui se sont développées entre, d'une part, les Autochtones à Thunder Bay et dans ses environs et, d'autre part, le Service de police de Thunder Bay et la Commission de police.

⁶¹ L.O. 2001, chap. 25.

- 17.2. Les membres de mon équipe effectuent actuellement les recherches nécessaires pour dresser un portrait complet de la situation au sein de la collectivité et pour cerner les causes profondes des problèmes. De plus, on organise actuellement des entrevues afin de discuter de la question des services policiers dans la collectivité et du rôle de la Commission de police. Parmi les personnes interviewées, il y aura notamment d'anciens et d'actuels membres de la Commission de police, le chef de police par intérim, des leaders Autochtones, des leaders communautaires locaux et des Autochtones touchés par les services policiers à Thunder Bay.
- 17.3. Dans mon rapport final, je présenterai des recommandations visant à atténuer les obstacles systémiques et les problèmes connexes qui ont contribué à la crise de confiance qui existe actuellement parmi les groupes Autochtones à l'égard de la Commission de police. J'espère que mes recommandations offriront à la Commission des services policiers de Thunder Bay une orientation qui lui permettra de fonctionner à son plein potentiel dans l'intérêt et pour la sécurité de tous les résidents de Thunder Bay.
- 17.4. Le tout respectueusement soumis.

Annexe A : Mandat de l'enquête de la Commission civile de l'Ontario sur la police sur la Commission des services policiers de Thunder Bay

Il y a de graves préoccupations au sujet de l'état de la surveillance civile des services policiers à Thunder Bay, tant en ce qui concerne la capacité de la Commission des services policiers de Thunder Bay (« CSPTB » ou « Commission de police ») d'aborder les préoccupations exprimées par les leaders Autochtones et les membres de la collectivité qu'en ce qui a trait aux récentes accusations criminelles portées contre le chef de police.

La capacité de la Commission de police d'assurer une surveillance civile d'une manière qui tient compte des préoccupations Autochtones a été examinée surtout à la lumière d'une série de décès de jeunes Autochtones survenus récemment. Le Service de police de Thunder Bay (« SPTB ») a enquêté sur ces décès. Cependant, les Autochtones et les collectivités des Premières Nations des quatre coins de l'Ontario ont exprimé des préoccupations concernant la qualité des enquêtes du SPTB et le racisme systémique au sein du service de police. Bien que ces enquêtes policières aient été effectuées, le Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police (BDIEP) a procédé à un examen systémique des services policiers à Thunder Bay pour examiner les problèmes de racisme au sein du service de police. Aussi récemment qu'en mai 2017, les représentants de la Commission de police ont déclaré que les préoccupations concernant la qualité des enquêtes et le racisme systémique n'étaient pas fondées.

Le 23 mai 2017, des accusations criminelles ont été portées contre le chef du Service de police de Thunder Bay pour abus de confiance et entrave à la justice. Il s'agit d'un fait grave et sans précédent qui soulève des préoccupations relativement à la prestation efficace de services policiers à Thunder Bay. Des membres de la Commission de police ont été identifiés comme éventuels témoins dans le cadre de l'enquête.

Compte tenu des événements mentionnés ci-dessus, la Commission civile de l'Ontario sur la police (CCOP), soucieuse de maintenir la confiance du public à l'égard de la prestation de services policiers à Thunder Bay, et s'appuyant sur les pouvoirs conférés par les alinéas 25 (1) b) à d) de la *Loi sur les services policiers* (LSP), a ouvert une enquête sur ce qui suit :

1. le rendement de la CSPTB dans l'exercice de ses responsabilités conformément au par. 31 (1) de la LSP pour assurer la prestation de services policiers « convenables et efficaces » à Thunder Bay;
2. le rôle que joue la CSPTB pour déterminer « les objectifs et priorités [...] en matière de services policiers » à Thunder Bay, conformément à l'al. 31 (1)b) de la LSP;

3. le rôle que joue la CSPTB pour établir des politiques en vue de la gestion efficace du SPTB, conformément à l'al. 31 (1)c) de la LSP;
4. le rôle que joue la CSPTB pour veiller à ce que les services policiers fournis à Thunder Bay soient offerts conformément à la déclaration de principes figurant à l'article 1 de la LSP, lequel prévoit que les services policiers sont offerts dans l'ensemble de l'Ontario conformément aux principes suivants :
 - le besoin d'assurer la sécurité de toutes les personnes et de tous les biens en Ontario;
 - l'importance de préserver les droits fondamentaux garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* et le *Code des droits de la personne*;
 - le besoin de coopération entre les personnes qui offrent les services policiers et les collectivités qu'elles desservent;
 - l'importance qu'il y a à respecter les victimes d'actes criminels et à comprendre leurs besoins;
 - le besoin d'être sensible au caractère pluraliste, multiracial et multiculturel de la société ontarienne;
 - le besoin de veiller à ce que les corps de police représentent les collectivités qu'ils desservent.

La Commission a retenu les services du juge Murray Sinclair pour qu'il mène et dirige son enquête. Sans préjudice de la portée générale de celle-ci, l'enquête, le rapport et les recommandations de la CCOP peuvent traiter des questions suivantes :

1. les pratiques, déclarations et politiques de la Commission de police en ce qui concerne sa capacité de tenir compte des préoccupations de l'ensemble de la collectivité lorsqu'il s'agit de fournir des services policiers à Thunder Bay;
2. les domaines dans lesquels la Commission de police pourrait apporter des améliorations et ceux dans lesquels elle a démontré ses forces en ce qui concerne la surveillance civile des services policiers, notamment les questions Autochtones;
3. toute autre mesure que la CCOP peut, au besoin, prendre en vertu de l'article 23, 24 ou 25 de la *Loi sur les services policiers*;
4. les recommandations, propositions ou meilleures pratiques qui devraient être examinées ou adoptées par la CSPTB ou par la CCOP ou le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

relativement à leurs rôles dans la surveillance de la CSPTB.

L'évaluation des questions ci-dessus sera effectuée au regard du paragraphe 31 (4) de la LSP, lequel prévoit que les commissions de police ne doivent pas donner de directives aux chefs de police au sujet de décisions opérationnelles particulières ou des opérations quotidiennes, ainsi qu'au regard des autres dispositions applicables de la LSP et des autres lois applicables.

L'enquête sera menée par référence à des enquêtes connexes, notamment l'enquête systémique sur le SPTB menée par le Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police et toute enquête en cours du coroner et de la police. Dans la mesure du possible, la Commission cherchera à travailler en collaboration avec d'autres organismes menant des enquêtes connexes.

Conformément au par. 25 (3) de la LSP, la Commission préparera un rapport provisoire et un rapport final qui seront remis à la CSPTB, aux collectivités des Premières Nations, au SPTB, au ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et au grand public. Le rapport provisoire sera achevé d'ici au 31 octobre 2017. Un rapport final sera achevé d'ici au 31 mars 2018.