

Dans l'affaire du Service de police de Thunder Bay et de la Commission des services policiers de Thunder Bay, en application des paragraphes 23 (1) et 24 (1) de la Loi sur les services policiers, L.R.O. 1990, chap. P.15, dans sa version modifiée
(Available in English)

Prolongation du mandat du 19 avril 2022

ORDONNANCE

Ordonnance rendue par : Sean Weir, président exécutif, Tribunaux décisionnels Ontario; président, Commission civile de l'Ontario sur la police

Date de l'ordonnance : 14 octobre 2022

Dossier : 22-FIL-001

Intitulé de décision : Commission des services policiers de Thunder Bay (2022)
(Re)

A. Survol

1. Le 19 avril 2022, la Commission civile de l'Ontario sur la police (« CCOP ») a rendu, en vertu du pouvoir que lui confèrent les par. 23 (1) et 24 (1) de la *Loi sur les services policiers* (« LSP »), une ordonnance (« ordonnance initiale ») nommant un administrateur selon les paramètres énoncés dans le mandat portant la même date. Le 26 avril 2022, la CCOP a rendu une ordonnance subséquente (« ordonnance modifiée ») pour préciser les pouvoirs de l'administrateur. L'administrateur devait rétablir une gouvernance appropriée, veiller à ce que la Commission des services policiers de Thunder Bay (« Commission ») supervise adéquatement les services policiers à Thunder Bay et rétablir la confiance du public envers la Commission et la capacité du Service de police de Thunder Bays (« Service ») d'offrir des services policiers convenables et efficaces dans la collectivité.
2. On peut consulter l'ordonnance initiale nommant M. Malcolm Mercer administrateur de la Commission au moyen du lien suivant : [ordonnance nommant M. Malcolm Mercer administrateur](#).

3. L'ordonnance initiale nommant l'administrateur a été modifiée le 26 avril 2022. On peut consulter l'ordonnance modifiée au moyen du lien suivant : [ordonnance relative à l'administrateur de la Commission mise à jour le 26 avril 2022](#).
4. Aux termes de l'ordonnance initiale, dans sa version modifiée, le mandat actuel de l'administrateur expire le 16 octobre 2022.
5. Par l'ordonnance initiale, dans sa version modifiée, la CCOP a chargé M. Malcolm Mercer d'exercer, à titre d'administrateur, les fonctions précisées au paragraphe 4 de l'ordonnance modifiée.
6. En me fondant sur un examen de l'ordonnance initiale, du rapport de M. Mercer daté du 18 août 2022 et du rapport du comité d'experts indépendants daté du 20 septembre 2022, je suis d'avis que la supervision du Service par la Commission constitue toujours une situation d'urgence.
7. À mon avis, il est nécessaire de prolonger le mandat de l'administrateur, conformément aux par. 23 (1) et 24 (1) de la LSP.
8. Par conséquent, le mandat d'administrateur de M. Malcolm Mercer est prolongé par la présente ordonnance jusqu'au 30 mars 2023.

B. Cadre législatif

9. Les municipalités de l'Ontario doivent offrir des services policiers convenables et efficaces qui sont adaptés à leurs besoins.¹

10. Aux termes du par. 24 (1), la CCOP peut rendre certaines ordonnances provisoires en vertu du par. 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. En vertu de ce pouvoir, la CCOP a rendu l'ordonnance initiale et chargé un administrateur d'exécuter les tâches qui y sont décrites.

C. Conclusions

11. J'ai examiné la documentation suivante :

- a) le rapport de l'administrateur, M. Mercer, daté du 18 août 2022;

¹ LSP, par. 4 (1).

b) les conclusions de fait énoncées dans l'ordonnance initiale datée du 19 avril 2022;

c) les conclusions du rapport publié par le comité d'experts que la Commission a constitué, daté du 20 septembre 2022 et intitulé Turning the Page: An Urgent Memo to the Thunder Bay Police Services Board (en anglais).

12. Après avoir examiné cette documentation, je constate qu'il existe des preuves sur lesquelles je peux me fonder pour conclure que le mandat donné à M. Malcolm Mercer par l'ordonnance initiale devrait être prolongé jusqu'au 30 mars 2023.

13. Voici ces preuves :

- a. Depuis la nomination de M. Mercer, quatre des cinq membres de la Commission ont démissionné. Trois membres ont démissionné en avril 2022. La démission du maire a pris effet le 4 octobre 2022.
- b. Un seul des quatre membres de la Commission qui ont démissionné a été remplacé. La Commission ne compte que deux membres présentement.
- c. Présentement, aucun membre nommé par la province ne siège à la Commission.
- d. Il est impossible que la Commission soit reconstituée avant le début de décembre 2022. D'ici là, l'élection municipale d'automne aura eu lieu et trois nouveaux membres municipaux devraient être en poste. Idéalement, les deux membres provinciaux seront aussi en poste à ce moment-là.
- e. La chef de police et le chef adjoint sont tous deux suspendus présentement.
- f. La Commission doit maintenant recruter un nouveau chef de police et le nommer au Service, étant donné la retraite annoncée de la chef, Sylvie Hauth.
- g. Une enquête antérieure visant la Commission a été dirigée en 2017 par M. Murray Sinclair, qui était à l'époque enquêteur de la CCOP; et une enquête antérieure sur le Service a été dirigée par le Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police (« BDIEP »).
- h. Le rapport produit par la CCOP en 2018, intitulé [Enquête sur la Commission des services policiers de Thunder Bay - RAPPORT FINAL](#), a révélé notamment que la Commission n'avait pas démontré un engagement significatif dans l'élaboration de politiques en matière de gouvernance et de surveillance et qu'elle

avait manqué de leadership en omettant de s'engager à maintenir des voies de communication ouvertes avec les principaux organismes communautaires autochtones ou les services de police autochtones du Nord de l'Ontario. En se fondant sur ses conclusions, le sénateur Sinclair a présenté 45 recommandations, dont la plupart prévoyaient la prise de mesures importantes par la Commission.

- i. Le rapport du BDIEP, intitulé [Une confiance trahie – Les Autochtones et le Service de police de Thunder Bay](#), contenait des recommandations sur des secteurs opérationnels et la nécessité d'établir certaines politiques.
- j. Dans son rapport provisoire destiné à la CCOP, intitulé [Administrator's Report to OCPC dated August 18, 2022](#) (tribunalsontario.ca), M. Mercer, à titre d'administrateur, a conclu à un retard inacceptable dans la mise en œuvre des recommandations de la CCOP et à l'insuffisance de l'attention accordée aux effets des recommandations du BDIEP sur les politiques après environ trois ans et demi.
- k. Dans son rapport provisoire, M. Mercer a conclu à des échecs de gouvernance et à l'absence de mise en œuvre des recommandations découlant de l'enquête de 2018 dirigée par le sénateur Murray Sinclair. Selon les recommandations de M. Sinclair, les nouveaux membres de la Commission devraient recevoir une formation avant d'assumer leurs responsabilités. Il est improbable que cela se produise avant janvier 2023.
- l. Dans son rapport provisoire, M. Mercer a répété que la Commission avait un rôle important à jouer dans la surveillance du rendement du chef de police quant à la mise en œuvre efficace des recommandations du BDIEP et qu'elle avait un rôle intégral à jouer dans la détermination des effets sur les politiques qu'elle devait traiter.
- m. La nouvelle Commission doit urgemment mettre en œuvre les recommandations de la CCOP et les politiques découlant des recommandations du BDIEP, et adopter des politiques et des procédures pour que ce travail soit fait, bien fait et perçu comme bien fait.
- n. Le rapport provisoire du comité d'experts constitué par la Commission, intitulé [Turning the Page: An Urgent Memo to the Thunder Bay Police Services Board](#) (en anglais), a été publié le 20 septembre 2022. Le comité d'experts avait pour mandat de

conseiller la Commission sur les politiques et les recommandations restantes des rapports du BDIEP et de la CCOP concernant le Service. Le rapport contenait plusieurs recommandations portant sur la gouvernance de la Commission et la sélection du nouveau chef de police en vue de modifier à long terme la gouvernance et la prestation des services policiers, ainsi que des recommandations sur les relations de travail. Parmi celles-ci, le rapport recommandait à la CCOP d'appuyer et de mettre en œuvre une formation sur la gouvernance de la Commission dans le cadre du mandat de son administrateur.

- o. Le comité d'experts devrait avoir achevé son rapport final au début de décembre 2022.
- p. La Commission renouvelée bénéficiera de l'encadrement de M. Mercer quant aux recommandations provisoires et aux recommandations figurant dans le rapport final du comité d'experts.
- q. Par conséquent, il semble que la Commission ne pourra pas être fonctionnelle jusqu'au début de 2023. La nouvelle Commission bénéficiera de l'encadrement de M. Mercer pendant qu'il continuera à exercer ses fonctions d'administrateur au cours de la période de transition à la fin de laquelle la Commission assurera pleinement sa gouvernance.

D. Analyse

Situation d'urgence

14. À mon avis, des preuves appuient la conclusion qu'il existe toujours une situation d'urgence à la Commission. Je l'ai déjà mentionné : dans sa forme actuelle, la Commission ne peut pas assurer le quorum et ne peut pas être efficace. L'incertitude règnera à la Commission jusqu'à ce que tous les nouveaux membres soient en poste. Il reste raisonnable de conclure que les problèmes de la Commission ont créé un doute considérable au sein de la collectivité de Thunder Bay quant à sa capacité actuelle d'assurer la supervision convenable du Service.

15. En ce qui concerne le temps à ajouter au mandat de l'administrateur, il faudrait tenir compte d'une période transitoire pour le renouvellement de la Commission, ce qui nous amènerait au printemps de 2023.

Intérêt public

16. Des preuves appuient la conclusion qu'il existe toujours à la Commission une situation d'urgence nécessitant des mesures immédiates.

17. En me fondant sur ce qui précède, je suis d'avis que des preuves appuient la conclusion qu'une situation d'urgence existe toujours à la Commission et qu'il demeure nécessaire, dans l'intérêt public, de prolonger le mandat de l'administrateur pour qu'il accomplisse des fonctions précises relativement aux questions policières, conformément aux par. 23 (1) et 24 (1) de la LSP.

E. Conclusion

Mandat de l'administrateur

18. En vertu des par. 23 (1) et 24 (1) de la LSP, la CCOP prolonge le mandat de l'administrateur jusqu'au 30 mars 2023. La CCOP se réserve également le pouvoir de prolonger ou d'annuler le mandat au besoin.

F. Ordonnance

19. Pour donner suite à ce qui précède et en vertu des par. 23 (1) et 24 (1) de la LSP, j'autorise l'administrateur à exécuter la présente ordonnance.

Administrateur

20. Par la présente, je prolonge le mandat d'administrateur de M. Malcolm Mercer, assorti des pouvoirs et des responsabilités énumérés ci-dessous, jusqu'au 30 mars 2023. Depuis sa nomination, il a prouvé que ses qualités dépassent les qualités minimales requises d'un administrateur.

Pouvoirs et responsabilités

21. Conformément au par. 23 (5) de la LSP, l'administrateur conserve les pouvoirs et les responsabilités qui suivent :

- a) Jusqu'à ce qu'il soit d'avis que la Commission exercera ses fonctions conformément aux obligations que lui impose la LSP et les règlements, l'administrateur préside toutes les réunions régulières prévues et les réunions spéciales de la Commission, y compris tout segment tenu à huis clos. De plus, il préside toutes les réunions des sous-comités. Il a la seule voix dans tout vote.
- b) Une fois qu'il est d'avis que les conditions susmentionnées sont réunies, qu'il a remis au président exécutif un avis écrit de cette opinion cinq jours à l'avance et qu'il a reçu l'approbation du président exécutif, l'administrateur peut, à sa discrétion exclusive, continuer de participer, en personne ou par téléconférence ou vidéoconférence, à toutes les réunions

régulières prévues et les réunions spéciales de la Commission, y compris tout segment tenu à huis clos. Il peut, de la même façon, participer à toutes les réunions des sous-comités.

- c) L'administrateur a tous les pouvoirs nécessaires pour rendre des décisions exécutoires au nom de la Commission à toutes ses réunions régulières prévues et ses réunions spéciales, y compris tout segment tenu à huis clos, et à toutes les réunions des sous-comités, qu'il y ait ou non quorum.
- d) L'administrateur a tous les pouvoirs nécessaires pour rendre par voie de résolution des décisions exécutoires au nom de la Commission entre ses réunions.
- e) L'administrateur examine la mise en œuvre par la Commission des recommandations du rapport Sinclair qui s'appliquent à elle. Au cours des six mois de son mandat, il prépare un rapport sur l'état de la mise en œuvre de ces recommandations et détermine, parmi celles qui ne sont pas encore réalisées, celles dont la mise en œuvre devrait être prioritaire. Son rapport est mis à la disposition du public.
- f) L'administrateur a accès sur demande, sans délai et sans restriction à tout dossier passé ou actuel de la Commission qu'il précise aux fins de la présente ordonnance.
- g) L'administrateur communique avec les enquêteurs de la CCOP pour assurer la conformité du Service à ses responsabilités liées à l'enquête visant le Service et certains de ses membres que j'ai ordonné le 10 février 2022 en vertu de l'art. 25. De plus, sur demande des enquêteurs de la CCOP, il les tient au courant de ses activités et de ses constatations.
- h) L'administrateur a le pouvoir et la responsabilité, sur directive de la CCOP, d'obtenir tout document qu'elle exige. À cette fin, il a le pouvoir de demander des documents à tout membre du Service ou de la Commission.
- i) De sa propre initiative ou sur demande de tout membre de la Commission, l'administrateur conseille la Commission ou ses membres individuellement, le cas échéant, notamment sur les processus de la Commission, y compris des questions comme la consignation des votes, la rédaction des procès-verbaux, l'ajout de points aux ordres du jour, la délégation des pouvoirs et la composition des sous-comités.
- j) L'administrateur a les pleins pouvoirs pour apporter aux processus de la Commission toute modification qu'il juge, à sa discrétion, nécessaire ou souhaitable pour améliorer la gouvernance du Service.

- k) L'administrateur peut présenter au président exécutif de la CCOP des recommandations sur la composition de la Commission, y compris le pouvoir de suspendre certains ou la totalité de ses membres.
- l) L'administrateur, en consultation avec la Commission, conseille le président exécutif quant à la nécessité de modifier ou d'annuler toute ordonnance rendue pour tenir compte de l'évolution de la situation.
- m) L'administrateur rend des comptes au président exécutif sur demande de celui-ci, mais au moins chaque mois, et il l'informe de la nécessité de modifier ou d'annuler ses pouvoirs au besoin.

FAIT à Toronto le 14 octobre 2022.

Sean Weir

Président, Commission civile de
l'Ontario sur la police;
président exécutif, Tribunaux
décisionnels Ontario