



Le 15 mars 2021

Madame Melissa Kittmer  
Directrice des politiques relatives à la sécurité communautaire  
et aux services correctionnels  
Division des politiques stratégiques, de la recherche et de l'innovation  
Ministère du Solliciteur général  
25, rue Grosvenor, 9<sup>e</sup> étage  
Toronto (Ontario) M7A 1Y6

**Objet : Numéro de projet : 21-SOLGEN001 – *Loi de 2015 sur la réforme des vérifications des dossiers de police*, Règl. de l'Ont. 347/18 – Exemptions, propositions d'exemption (acte instrumentaire : règlement – LGEC)**

Madame,

Pendant plus de dix ans, le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario (le CIPVP) a collaboré étroitement avec le ministère du Solliciteur général (le ministère), de même qu'avec des dirigeants de services de police, la Commission ontarienne des droits de la personne et d'autres intervenants, pour s'assurer que les pratiques de vérification des dossiers de police (VDP) permettent à la fois de rehausser la sécurité du public et de respecter le droit à la vie privée et d'autres droits fondamentaux de la personne. Le fruit de ces efforts de grande envergure à l'échelle de la province a été l'adoption de la *Loi de 2015 sur la réforme des vérifications des dossiers de police* (la *Loi*). L'établissement d'exemptions permanentes à la *Loi* revêt une importance tout aussi vitale pour le public.

Dans ce contexte, je tiens à vous remercier, vous et votre équipe, d'avoir rencontré mon personnel le 26 février 2021 pour discuter de l'approche proposée par le ministère pour établir des exemptions permanentes afin de répondre aux préoccupations de différents organismes du secteur public dans les domaines de la justice et de l'éducation. Dans le présent mémoire public, mon objectif consiste à aller dans le sens des efforts du ministère visant à « déterminer s'il est nécessaire de [...] rendre permanentes [les exemptions temporaires du Règl. de l'Ont. 347/18] et, le cas échéant, de les restreindre [...] ». Avant d'aborder mes recommandations, je crois qu'il est important de fournir un contexte supplémentaire pertinent pour la voie à suivre.

## CONTEXTE

Comme il est indiqué dans la [proposition réglementaire](#) du ministère, une VDP consiste pour la police à effectuer une recherche dans ses dossiers pour localiser des renseignements associés à un particulier afin de déterminer s'il y a lieu de divulguer une partie de ces renseignements :

... dans le cadre du processus de filtrage des candidats cherchant à occuper un emploi ou un poste bénévole, à intégrer un programme d'études ou une profession, à accéder à des programmes ou des services, etc. On y recourt généralement en conjonction avec d'autres outils (entrevue, vérification des références, certification, etc.), afin de protéger la sécurité publique en s'assurant de l'aptitude du candidat. Les bases de données policières contiennent une multitude d'informations, dont des données de non-condamnation et des renseignements à caractère non pénal. La *Loi* édicte le tout premier régime juridique clair, cohérent et exhaustif pour les vérifications de dossiers de police en Ontario.

Avant l'adoption de la *Loi*, l'absence de règles de claires et exhaustives sur la VDP était susceptible d'aboutir aux résultats suivants :

- pratiques de divulgation variables comportant des risques pour la protection de la vie privée et la sécurité publique;
- divulgation de renseignements personnels délicats sans justification appropriée;
- atteintes connexes aux droits de la personne, notamment en raison de l'utilisation par la police de système de tenue de dossiers pouvant refléter des pratiques policières discriminatoires (p. ex., taux de documentation disproportionné par la police de membres des communautés autochtones et racialisées dans le contexte des contrôles d'identité, des contrôles de routine, des interventions en cas de problème de santé mentale ou de dépendance, des fouilles, perquisitions, saisies, arrestations, accusations, etc.).

En adoptant la *Loi*, le gouvernement a réalisé pour la population ontarienne des progrès essentiels sur trois plans, et en cela, il est allé bien plus loin que d'autres lois liées aux VDP, y compris la *Loi sur le casier judiciaire* (1985) du gouvernement fédéral.

Premièrement, la *Loi* a établi des *règles* contraignantes qui établissent des balises et des procédés clairs que la police et d'autres fournisseurs autorisés de VDP doivent respecter (voir les articles 5 à 12 et 14). Ces règles et balises comprennent l'interdiction de divulguer des renseignements en réponse à une demande de VDP à moins que le particulier concerné ne donne son consentement écrit au type donné de vérification et que la divulgation ne soit conforme au tableau de divulgation autorisée de la *Loi* (le tableau). En parallèle avec les articles 8 à 10 de la *Loi*, le tableau prescrit les trois types de vérifications autorisées, et les types de renseignements qui peuvent être divulgués dans chaque cas :

- Une vérification de casier judiciaire, qui se limite aux infractions criminelles dont le particulier a été déclaré coupable et aux déclarations de culpabilité;
- Une vérification de casier judiciaire et d'affaires judiciaires, qui ajoute les absolutions inconditionnelles et sous conditions, les accusations en instance ou les mandats d'arrêt non exécutés, et certaines ordonnances judiciaires;
- Une vérification des antécédents en vue d'un travail auprès de personnes vulnérables, qui ajoute les verdicts de « non-responsabilité criminelle », certaines réhabilitations et, dans des situations exceptionnelles, des données de non-condamnation.

Dans ce contexte, il y a lieu de souligner que les seuls renseignements que la *Loi* permet de divulguer sont des renseignements de nature criminelle, c'est-à-dire qui sont fondamentalement et directement liés au fait que la personne qui fait l'objet de la VDP a été accusée d'une infraction criminelle. La *Loi* interdit la divulgation de renseignements à caractère non pénal. De plus, elle limite la divulgation de renseignements criminels après que les accusations donnent lieu à autre chose qu'une déclaration de culpabilité. Ces « données de non-condamnation » peuvent être divulguées uniquement si la police est convaincue que les critères de divulgation exceptionnelle en réponse à une demande de vérification des antécédents en vue d'un travail auprès de personnes vulnérables figurant à l'article 10 de la *Loi* ont été respectés. Ces critères prévoient notamment que la police doit être persuadée que les entrées relatives au particulier donnent des motifs raisonnables de croire que ce dernier « s'est régulièrement livré à des actes de prédation indiquant qu'il présente un risque de préjudice pour un enfant ou une personne vulnérable ».

Deuxièmement, la *Loi* prévoit que le particulier a le *droit* de voir les résultats d'une VDP (articles 7 et 12), de faire rectifier des renseignements erronés ou incomplets (article 15) et de demander le réexamen d'une décision de divulguer des données de non-condamnation (article 10).

Troisièmement, la *Loi* établit des *exigences* essentielles en matière de transparence et de reddition de comptes, afin que :

- le solliciteur général soit informé des pratiques de VDP (voir l'article 16 et l'obligation de la police de fournir des statistiques au ministre) et puisse donner des directives aux fournisseurs de VDP (voir l'article 20) et effectuer un examen approfondi de la *Loi* (voir l'article 21);
- les commissions de services policiers puissent s'assurer que les entités tierces qui fournissent des services de VDP respectent la *Loi* (voir les articles 17 et 18 et les exigences s'appliquant aux entités tierces et les accords connexes);
- les organismes et personnes qui reçoivent les résultats d'une VDP ne les utilisent pas ou ne les divulguent pas à une fin non autorisée (voir l'article 13 et l'infraction connexe décrite à l'article 19).

En plus de réaliser ces trois progrès, la *Loi* a conféré au gouvernement le pouvoir de rajuster ces règles essentielles, droits et exigences au besoin. Ainsi, l'alinéa 22 (1) a) de la *Loi* prévoit que « le lieutenant-gouverneur en conseil peut, par règlement, exempter toute personne ou catégorie de personnes de l'application d'une disposition de la présente loi et assortir l'exemption de conditions ». Donc, pour ce qui est de prévoir des exemptions permanentes, le gouvernement de l'Ontario a à la fois la responsabilité et la possibilité de le faire en tenant compte de préoccupations objectives en matière de sécurité publique et en assurant la protection du droit à la vie privée et d'autres droits fondamentaux.

## APPROCHE PROPOSÉE PAR LE MINISTÈRE CONCERNANT LES EXEMPTIONS PERMANENTES

Lorsque la *Loi* est entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> novembre 2018, des exemptions temporaires ont été adoptées afin de donner au gouvernement le temps de déterminer la portée et la nature des exemptions qui pourraient se révéler nécessaires en permanence. Ces exemptions temporaires doivent prendre fin le 1<sup>er</sup> juillet 2021.

En bref, ces exemptions temporaires permettent à la police de continuer de divulguer un plus large éventail de renseignements à caractère non pénal et de données de non-condamnation à différents organismes. Comme il est indiqué dans les documents de sa proposition sur les exemptions, le ministère ne prévoit pas d'exemptions pour de nouveaux secteurs, organismes ou employeurs. Le ministère ne semble pas avoir déterminé encore ce qu'il compte faire quant aux secteurs, organismes et employeurs qui bénéficient actuellement d'une exemption temporaire. Il envisage actuellement l'approche suivante :

- Certaines exemptions totales de la *Loi* expireraient simplement (p. ex., pour le Bureau du tuteur et curateur public et l'Office des affaires des victimes d'actes criminels).
- Certaines exemptions totales de la *Loi* qui sont actuellement temporaires deviendraient permanentes. Ainsi, elles seraient maintenues indéfiniment relativement aux VDP pour :
  - les employés, bénévoles et sous-traitants des services de police;
  - les personnes ayant accès au Système de gestion des cas graves;
  - le personnel du Service de renseignements criminels Ontario;
  - les employés du Bureau du conseiller provincial en matière de sécurité;
  - les employés et sous-traitants du Bureau de l'avocat des enfants.
- Certaines exemptions temporaires totales de la *Loi* seraient circonscrites pour s'appliquer à un éventail plus étroit d'employés ou de postes de l'organisation en question. Par exemple, une exemption permanente totale de la *Loi* s'appliquerait aux VDP pour les employés qui fournissent des services de probation et de libération conditionnelle pour les jeunes, mais pas pour ceux qui fournissent de tels services pour les adultes, ainsi qu'aux VDP pour une partie, mais pas la totalité, des inspecteurs ou enquêteurs du secteur public de l'Ontario.
- Certaines exemptions temporaires totales de la *Loi* seraient circonscrites en les assujettissant en permanence à une liste restreinte, mais qui reste à déterminer, de dispositions de la *Loi*. Ces exemptions permanentes, quelle qu'en soit la portée, permettraient à la police de divulguer un éventail plus large de renseignements provenant des VDP pour le filtrage des personnes suivantes :
  - le personnel jouant un rôle clé dans certains tribunaux décisionnels, mais pas tous (p. ex., la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels);
  - le personnel jouant certains rôles dans l'administration de la justice (p. ex., procureurs de la Couronne, personnel administratif, personnel des technologies de l'information);

- le personnel, les enquêteurs et les bénévoles de l'Unité des enquêtes spéciales;
- le directeur indépendant de l'examen de la police, son personnel et ses enquêteurs;
- les titulaires de permis, les personnes procédant à l'enregistrement et les personnes nommées dans le secteur de la vente d'alcool, des jeux, des courses de chevaux et du cannabis et les organismes qui les réglementent;
- les employés, bénévoles et stagiaires à l'Institut des ressources pour les enfants et les parents;
- les demandeurs de permis auprès de l'Autorité de réglementation des services financiers et les enquêteurs de l'Autorité;
- un large éventail de postes dans les conseils scolaires financés par les deniers publics, les écoles provinciales et écoles d'application, les administrations scolaires et les services de garde agréés.

Pour le cadre de référence des exemptions, le ministère envisage également d'imposer des conditions :

- renforcement de la transparence quant à la tenue des VDP, y compris la divulgation des résultats;
- processus de réponse aux demandes de particuliers souhaitant consulter les résultats des VDP et, au besoin, faire rectifier les renseignements erronés;
- mesures de protection pour s'assurer, par exemple, que « le plus souvent » :
  - les renseignements sur les contrôles de routine ou d'identité seraient exclus des résultats d'une VDP exemptée;
  - les renseignements sur les interactions pour des raisons de santé mentale seraient exclus des résultats d'une VDP exemptée, et ne seraient pas divulgués à moins qu'ils ne soient reliés à un événement survenu au cours des cinq dernières années.

## **RECOMMANDATIONS DU CIPVP**

Comme nous l'avons indiqué plus haut, l'établissement d'exemptions permanentes revêt une importance vitale pour le public. Le ministère a pour tâche d'établir un cadre de référence des exemptions qui soit compatible avec d'autres outils de filtrage employés aux fins de la dotation en personnel, tient compte de préoccupations objectives en matière de sécurité publique et protège efficacement les droits fondamentaux, y compris le droit à la vie privée. Pour aider le ministère à s'acquitter de ses responsabilités, je recommande ce qui suit :

### **A. Le ministère devrait établir les exemptions permanentes à la Loi en suivant la démarche suivante à trois volets :**

#### **1. Limiter le nombre d'exemptions permanentes et leur portée**

Le ministère devrait accorder uniquement les exemptions qui sont nécessaires en se fondant sur une preuve objective et manifeste que les VDP autorisées en vertu de la *Loi* sont insuffisantes pour atténuer un risque précis, important et objectif pour la sécurité publique, en expliquant pourquoi de façon claire et convaincante. Chaque secteur,

organisme ou employeur devrait fournir au ministère des renseignements suffisants sur les postes qui, selon lui, nécessitent un filtrage resserré, notamment :

- une description détaillée des principales fonctions associées aux postes, des préoccupations précises en matière de sécurité qui sont associées à ces fonctions, et les types de renseignements supplémentaires que détient la police et qui sont nécessaires pour répondre à ces préoccupations en matière de sécurité;
- une explication détaillée des raisons pour lesquelles ces renseignements sont requis et une description de la façon dont ils seront utilisés pour répondre aux préoccupations en matière de sécurité;
- une description détaillée des changements qu'il faudra apporter aux processus, le cas échéant, pour la tenue de VDP resserrées, et des raisons pour lesquelles ces changements sont nécessaires.

À mon avis, cette démarche devrait s'appliquer à toute exemption permanente proposée, y compris dans le secteur de l'éducation et des services de garde d'enfants, qui permettrait la divulgation de renseignements associés à des accusations, à des déclarations de culpabilité ou à des ordonnances en vigueur en vertu d'une loi provinciale comme la *Loi de 2017 sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille*, la *Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance* ou le *Code de la route*.

## 2. Circonscrire la portée de chaque exemption en précisant les dispositions de la Loi qui ne s'appliqueront pas

Pour s'assurer que la portée d'une exemption permanente n'est pas plus étendue que nécessaire, chaque exemption doit être bien délimitée afin de restreindre l'application des seules dispositions de la *Loi* dont on peut démontrer qu'elles posent un risque manifeste pour la sécurité publique. En d'autres mots, il ne faut accorder une exemption permanente que sur la foi d'une preuve objective et manifeste et d'un raisonnement clair et convaincant montrant pourquoi certaines dispositions de la *Loi* poseraient un tel risque pour la sécurité publique. Par conséquent, il serait très difficile de justifier une exemption totale de la *Loi*.

Il est déjà difficile d'imaginer que l'on puisse justifier d'alléger, et encore moins de ne pas appliquer, les exigences de la *Loi* en matière de transparence et de reddition de comptes. Un secteur ou une organisation *pourrait* être en mesure de convaincre le ministère de modifier les règles et restrictions s'appliquant aux types de renseignements qui peuvent être inclus dans une VDP, ou d'alléger l'exigence voulant que les résultats de la VDP soient fournis au particulier visé par la vérification avant que l'organisation qui prendra la décision à la suite du filtrage ne puisse les consulter. Cependant, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'il est justifié de refuser aux particuliers le droit que la *Loi* leur confère de consulter les résultats de leur VDP, de demander la rectification des erreurs ou omissions ou de demander un réexamen relativement à la divulgation de données de non-condamnation, et surtout de renseignements à caractère non pénal.

### 3. Lorsqu'une exemption est justifiée, l'assortir de conditions afin d'assurer des protections comparables à celles de la Loi

Comme nous l'avons mentionné plus haut, les exemptions permanentes devraient être limitées quant aux dispositions de la *Loi* qui ne s'appliqueraient pas. De plus, il est essentiel que toute exemption permanente soit assortie de conditions précises qui donnent à la police des directives claires et contraignantes, notamment en ce qui concerne la divulgation de données de non-condamnation et de renseignements à caractère non pénal.

Heureusement, le ministère n'a qu'à s'inspirer de la *Loi* pour formuler les règles, droits et exigences nécessaires. Si, par exemple, il faut établir une exemption permanente permettant un filtrage resserré, cette exemption devrait quand même être assortie de conditions prévoyant :

- des règles décrivant précisément les types de données de non-condamnation et de renseignements à caractère non pénal que la police peut envisager de divulguer;
- les seuils et critères régissant les décisions de la police en matière de divulgation, conçus pour constituer un ensemble efficace et rationnel de contrôles qui soient proportionnels aux risques objectifs associés aux postes faisant l'objet du filtrage;
- des règles limitant les fins auxquelles les organisations qui reçoivent les résultats des VDP peuvent les utiliser.

#### **B. Le ministère devrait s'assurer que le filtrage resserré effectué en cas de risque manifeste lié au crime organisé et au terrorisme est assorti de protections et de contrôles rigoureux**

Le ministère envisage d'établir des exemptions permanentes pour les risques liés au crime organisé et au terrorisme. Il semble raisonnable de conclure que l'article 10 de la *Loi*, qui porte sur la vérification des antécédents en vue d'un travail auprès de personnes vulnérables, n'est pas approprié dans le cas d'une vérification requise pour aider un organisme du secteur de la justice à identifier et à filtrer les candidats qui présentent un risque important associé au crime organisé ou au terrorisme. Cet article vise uniquement à éviter les risques de préjudice aux enfants et à d'autres personnes vulnérables. Il y a lieu, de toute évidence, d'établir un ensemble différent de règles pour les risques importants et manifestes liés au crime organisé et au terrorisme.

Si elles sont conçues et ciblées de façon appropriée, ces règles permettraient uniquement la divulgation de catégories précises de données de non-condamnation pertinentes qui donnent à la police des motifs raisonnables de croire que le particulier a des liens avec le crime organisé ou le terrorisme qui présentent un risque objectivement important pour la sécurité publique ou la bonne administration de la justice. Soulignons encore une fois que de telles règles ne devraient être envisagées et adoptées qu'après que la démarche à trois volets susmentionnée a permis de définir une exemption proportionnelle adéquatement circonscrite qui prévoit un ensemble suffisamment rigoureux de droits, de règles et d'exigences.

**C. Le ministère devrait éviter d'autoriser la divulgation de renseignements à caractère non pénal avant que ne soient réglées adéquatement les préoccupations de longue date relatives aux dossiers de police**

La possibilité de permettre la divulgation de renseignements à caractère non pénal suscite des inquiétudes supplémentaires. Même si l'on pouvait démontrer de façon assez claire et convaincante qu'il serait justifié de divulguer de tels renseignements, sous réserve des conditions abordées plus haut, le ministère devrait pour commencer s'assurer que les dossiers de police sont correctement vérifiés et éliminés de façon appropriée, sous réserve du droit d'accès à l'information ou d'autres exigences législatives pertinentes. À mon avis, ces mesures sont nécessaires compte tenu des préoccupations répandues et de longue date soulevées par la Commission ontarienne des droits de la personne, entre autres intervenants, au sujet de la documentation disproportionnée par la police de membres des communautés autochtones et racialisées et de personnes ayant des problèmes de santé mentale. C'est particulièrement le cas dans le contexte des pratiques policières liées, par exemple, aux contrôles d'identité, aux contrôles de routine, aux contrôles routiers, aux interventions auprès de personnes ayant un problème de santé mentale ou de dépendance et aux fouilles, perquisitions et saisies. Il serait logique d'autoriser de telles divulgations uniquement si l'on prévoyait l'élimination régulière des renseignements qui sont inexacts ou inappropriés ou qui ne sont plus pertinents ou nécessaires.

**CONCLUSION**

Je crois qu'un cadre approprié d'élaboration d'exemptions permanentes devrait se fonder sur le principe selon lequel les exemptions doivent être justifiées sur la foi de preuves claires et manifestes, et que même les exemptions justifiables devraient être assorties de conditions prévoyant des règles, droits et exigences comparables à ceux que l'on trouve dans la *Loi*. À mon avis, la démarche à trois volets décrite plus haut permet au ministère d'améliorer la sécurité publique tout en protégeant le droit à la vie privée et d'autres droits fondamentaux de la personne.

Le CIPVP est disposé à rencontrer le ministère au cours des prochaines semaines, notamment pour discuter des règles et conditions devant régir la divulgation par la police de données de non-condamnation. Je me ferai un plaisir de poursuivre nos discussions avec le ministère sur ces questions qui revêtent une importance vitale.

Par souci de transparence, j'ai l'intention de publier le présent mémoire sur notre site Web.

Veillez agréer, Madame, mes sincères salutations.

La commissaire,



Patricia Kosseim