



Information and Privacy
Commissioner of Ontario

Commissaire à l'information et à la
protection de la vie privée de l'Ontario

PAR INTERNET

Le 11 septembre 2023

Madame Molly McCarron
Directrice des politiques relatives à la sécurité communautaire et au bien-être des animaux
Ministère du Solliciteur général
25, rue Grosvenor
Édifice George Drew, 9^e étage
Toronto ON M7A 1Y6

Objet : Examen législatif de la Loi de 2015 sur la réforme des vérifications de dossiers de police (projet n° 23-SOLGEN015)

Madame,

Le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario (CIPVP) a le plaisir de vous soumettre les présentes observations en réponse au document de consultation du ministère du Solliciteur général (le « ministère »). Ce document invite le public à faire part de ses commentaires aux fins de l'examen quinquennal de la Loi de 2015 sur la réforme des vérifications de dossiers de police (la « LRVDP » ou la « Loi ») effectué par le ministère.

D'après le document de consultation, « [L]'objectif de l'examen est de déterminer si la LRVDP atteint son objectif politique de normaliser le processus de vérification de dossiers de police tout en conciliant la sécurité publique et le droit à la vie privée ». Ce document soulève 19 questions divisées en quatre thèmes : équilibre entre la sécurité publique et le droit à la vie privée (questions 1 à 10); prestation des services (question 16); répercussions des exigences en matière de vérifications de dossiers de police sur les possibilités de bénévolat et d'emploi (questions 17 et 18); commentaires supplémentaires (question 19).

Le CIPVP formule dans la présente des observations et des recommandations sur les enjeux relatifs à la vie privée, à la transparence et à la responsabilisation qui sont soulevés dans le cadre de cet examen. Nous avons pour objectif d'aider le ministère à effectuer cet examen en tenant compte de préoccupations objectives en matière de sécurité publique, tout en respectant le droit à la vie privée et d'autres droits fondamentaux. Le CIPVP collabore étroitement avec le ministère, la Commission ontarienne des droits de la personne (CODP), des dirigeants de la police et d'autres intervenants depuis de longues années pour s'assurer que les lois, règlements et pratiques de vérification des dossiers de police (VDP) atteignent ce double objectif. Le CIPVP encourage le ministère, tout au long de son examen, à continuer de consulter le public et les organismes et experts pertinents, y compris le CIPVP et la CODP, aux fins des améliorations recommandées.



2 Bloor Street East
Suite 1400
Toronto, Ontario
Canada M4W 1A8

2, rue Bloor Est
Bureau 1400
Toronto (Ontario)
Canada M4W 1A8

Tél. : 416 326-3333
1 800 387-0073
ATS : 416 325-7539
Web : www.cipvp.ca

CONTEXTE

Comme indiqué dans le document de consultation, une VDP « présente les résultats d'une recherche de renseignements dans les bases de données de police concernant un particulier au moment où la recherche est effectuée » et ces vérifications « sont souvent utilisées dans le cadre d'un processus de sélection pour un emploi ou du bénévolat, l'admission à un établissement d'enseignement ou à une profession, l'adoption, l'octroi de permis, l'accès à des programmes ou services, etc. ».

Avant l'adoption de la LRVDP, l'absence de règles de claires, exhaustives et contraignantes était susceptible d'aboutir aux résultats suivants :

- pratiques de VDP variables comportant des risques pour la protection de la vie privée et la sécurité publique;
- divulgation de renseignements personnels délicats sans justification appropriée, notamment des données de non-condamnation et des renseignements en matière non criminelle;
- atteintes connexes aux droits de la personne, notamment en raison de l'utilisation par la police de systèmes 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 réponse à ces préoccupations majeures, la LRVDP a permis de réaliser pour la population ontarienne des progrès essentiels sur trois plans. Premièrement, elle 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 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 (le « tableau »). En parallèle avec les articles 8 à 10 de la LRVDP, le tableau prescrit les trois types de vérifications autorisées, et les types de renseignements qui peuvent être divulgués dans chaque cas en quantités croissantes :

- une vérification de casier judiciaire;
- une vérification de casier judiciaire et d'affaires judiciaires;
- une vérification des antécédents en vue d'un travail auprès de personnes vulnérables.

Dans ce contexte, il y a lieu de souligner que les seuls renseignements que la LRVDP permet de divulguer sont des renseignements de nature criminelle, c'est-à-dire qui sont directement liés au fait que la personne qui fait l'objet de la VDP a été reconnue coupable ou, dans certains cas, accusée d'une infraction criminelle indiquée. Les « données de non-condamnation », c'est-à-dire des renseignements concernant le fait qu'un particulier a été

acquitté d'une infraction ou que l'accusation a été retirée ou suspendue, 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 LRVDP ont été respectés. Un élément clé des critères de « divulgation exceptionnelle » réside dans le fait que la police doit être persuadée que les dossiers de police pertinents donnent des motifs raisonnables de croire que le particulier « 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 LRVDP prévoit que le particulier a le droit de voir les résultats d'une VDP avant quiconque (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 LRVDP établit des exigences essentielles en matière de protection de la vie privée, de transparence et de reddition de comptes, afin que :

- le solliciteur général (le « ministre ») 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 LRVDP (article 21);
- les commissions de services policiers puissent s'assurer que les entités tierces qui fournissent des services de VDP respectent la LRVDP (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)¹.

Cependant, il est essentiel de reconnaître que les mesures de protection et de contrôle prévues dans la LRVDP ne s'appliquent pas 1) aux VDP qui sont soustraites aux règles précédentes par voie de règlement ni 2) aux vérifications qui sont soustraites entièrement à la *Loi*.

1) VDP exemptées

Aux termes de la LRVDP, « le lieutenant-gouverneur en conseil peut, par règlement, exempter toute personne ou catégorie de personnes de l'application d'une disposition de la [LRVDP] et assortir l'exemption de conditions ». Le [Règl. de l'Ont. 347/18](#), le règlement sur les exemptions qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2021, accorde une exemption de l'application de l'« intégralité de la Loi » aux VDP effectuées dans des contextes relevant pour la plupart du secteur public, notamment celles associées aux secteurs suivants :

- adoption, soins en établissements et soins fournis par une famille d'accueil;

¹ De plus, en 2022, la LRVDP a été modifiée afin de réduire les obstacles pour les bénévoles, en exigeant notamment que sauf dans le cas des vérifications des antécédents en vue d'un travail auprès de personnes vulnérables, la police exécute la VDP et en divulgue les résultats aux bénévoles sans frais.

- écoles et fournisseurs de services de garde;
- administration du secteur de la justice;
- inspections, enquêtes ou activités d'exécution de la loi menées pour assurer l'observation de la loi².

Dans tous les contextes relevant du secteur public jouissant d'une exemption de l'application de l'intégralité de la LRVDP, les entités concernées peuvent demander un large éventail de données de non-condamnation et de renseignements en matière non criminelle en plus des types de renseignements mentionnés dans le tableau de la LRVDP. Cependant, en réponse aux recommandations du CIPVP, les articles 0.1 à 0.5 du règlement sur les exemptions codifient plusieurs mesures de protection semblables à celles que prévoit la LRVDP. L'une des plus importantes réside dans les critères visant à limiter et à régir la divulgation de données de non-condamnation et de renseignements en matière non criminelle. Selon le document de consultation, cette mesure et les autres mesures de protection et contrôles ont pour but de « veiller à ce que l'application des exemptions réglementaires soit basée sur des besoins clairs et irréfutables en matière de sécurité publique qui assurent un équilibre entre les droits à la vie privée et l'atténuation des risques de discrimination et de partialité »³.

2) *Recherches exclues dans les dossiers de police*

Les mesures de protection et contrôles de la LRVDP ne s'appliquent pas aux *recherches* effectuées dans les dossiers de police qui sont exclues entièrement du champ d'application de la LRVDP [aux termes du paragraphe 2 (2)]. Ces *recherches* sont exigées ou effectuées notamment :

- pour certaines instances touchant la protection de l'enfance;
- relativement aux fonctions d'une société d'aide à l'enfance;
- pour l'application de la *Loi sur les jurys* et de la *Loi sur les armes à feu*;
- relativement aux tâches des procureurs de la Couronne et des poursuivants provinciaux prévues par la *Loi sur les procureurs de la Couronne*;
- concernant l'exercice des fonctions du procureur général en vertu de la *Loi sur le ministre du Procureur général*.

C'est donc dire que de nombreuses *recherches* dans les dossiers de police peuvent continuer de causer les torts que l'on constatait avant l'adoption de la LRVDP.

² Voir les articles 1 à 19 du règlement sur les exemptions. De plus, une exemption plus précise a été accordée en ce qui concerne l'article 12 de la LRVDP (voir les articles 20 et 21 du règlement sur les exemptions). Ainsi, les entités pertinentes qui nécessitent une VDP en reçoivent les résultats sans devoir attendre que le particulier qui en fait l'objet en prenne connaissance.

³ Les autres mesures de protection et contrôles prévus dans le règlement sur les exemptions prévoient que le consentement écrit du particulier à la tenue d'une VDP doit être obtenu; que le particulier a le droit, sous réserve de certains critères, d'obtenir les résultats de son VDP et de les faire rectifier et réexaminer; que la police doit établir et tenir les données statistiques qu'exige le ministre relativement aux demandes de VDP et fournir ces données au ministre à sa demande; que la police doit se conformer à toute directive que donne le ministre.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Depuis leur entrée en vigueur, en 2018 et 2021 respectivement, la LRVDP et le règlement sur les exemptions ont contribué à normaliser la tenue des VDP dans la province et à réduire leurs répercussions sur la vie privée. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour garantir une protection uniforme de la sécurité publique et de la vie privée dans l'ensemble de l'Ontario. Voici les observations et recommandations de mon bureau en vue d'améliorer le régime en place afin que le ministère puisse mieux concilier son double objectif de protéger la sécurité publique tout en protégeant le droit à la vie privée et les autres droits fondamentaux des Ontariennes et des Ontariens.

Recommandation 1 : Rehausser, et non réduire, la protection du droit à la vie privée et des droits de la personne

Le CIPVP recommande au ministère, dans le cadre de son examen quinquennal de la LRVDP, de veiller généralement à maintenir ou à renforcer la protection de la vie privée et des droits de la personne dans la LRVDP et ses règlements d'application au lieu de la réduire, à moins qu'il n'existe des preuves convaincantes justifiant de nouvelles atteintes à la vie privée.

Recommandation 2 : Assortir les recherches dans les dossiers de police de mesures de base de protection de la vie privée

Le CIPVP recommande au ministère de déterminer si des *recherches* dans les dossiers de police actuellement soustraites à l'application de la LRVDP en vertu du paragraphe 2 (2) devraient être soumises au règlement sur les exemptions, afin qu'elles soient assujetties à tout le moins aux mesures de protection et contrôles prévus aux articles 0.1 à 0.5. Dans le cas des recherches qui ne sont pas soumises au règlement sur les exemptions, le ministère devrait collaborer avec des partenaires pertinents du gouvernement (p. ex., le ministère du Procureur général et le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires) afin que toutes ces vérifications soient, dans toute la mesure du possible, soumises à des mesures de protection et à des contrôles comparables à ceux qui sont codifiés dans le règlement sur les exemptions.

Recommandation 3 : Veiller à ce que la police vérifie et élimine de façon appropriée les renseignements en matière non criminelle

La conservation, l'utilisation et la divulgation par la police de renseignements recueillis auparavant lors de « contrôles de routine » et d'autres renseignements en matière non criminelle dans le contexte des régimes de VDP régis par le règlement sur les exemptions ainsi que lors de *recherches* dans les dossiers de police qui sont entièrement soustraites à l'application de la LRVDP soulèvent toujours d'importantes préoccupations.

Comme je l'ai recommandé dans mes observations du [15 mars 2021](#) sur la LRVDP, mon bureau soutient toujours que le ministère devrait 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. Ces mesures sont nécessaires compte tenu des préoccupations répandues et de longue date soulevées par la CODP, 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 de continuer 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.

Le CIPVP recommande également au ministère de donner aux fournisseurs de VDP une directive aux termes de l'article 20 de la LRVDP limitant l'accès aux renseignements en matière non criminelle liés aux VDP et leur divulgation après l'expiration de périodes précises depuis la mise à jour de ces renseignements. Par exemple, il faudrait préciser ce qui suit :

- l'accès aux renseignements sur la santé mentale devrait être limité après deux ans (cette approche est semblable à celle qui limite la divulgation de renseignements sur la santé mentale par l'entremise du [CIPC](#));
- l'accès aux renseignements recueillis lors de contrôles de routine devrait être limité après cinq ans (cette approche concorde avec celle qui limite l'accès de la police aux renseignements sur les contrôles de routine en vertu de l'article 9 du [Règl. de l'Ont. 58/16](#) sur les contrôles de routine).

Des règles comparables devraient être établies concernant les régimes de *recherche* dans les dossiers de police qui sont soustraits à l'application de la LRVDP aux termes du paragraphe 2 (2).

Recommandation 4 : S'assurer de ne pas utiliser ou divulguer de renseignements personnels à des fins de VDP à moins que la police ne veille d'abord à ce que ces renseignements soient exacts et à jour

Une décision rendue récemment par la Cour supérieure de justice de l'Ontario souligne l'importance pour la police de mettre à jour l'état des instances criminelles dans ses systèmes afin d'indiquer, le cas échéant, que les accusations ont été rejetées en faveur de l'accusé [voir *Shanthakumar v. CBSA*, [2023 ONSC 3180 \(CanLII\)](#)]. En Ontario, l'article 40 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et l'article 30 de la loi correspondante s'appliquant au secteur municipal prévoient que l'institution « veille à ce que seuls soient utilisés les renseignements personnels consignés dans ses documents qui sont exacts et à jour ». Au moment de leur entrée en vigueur il y a plus de 30 ans, ces dispositions étaient assorties d'une exception s'appliquant aux « renseignements personnels recueillis aux fins de l'exécution de la loi ». Bien que cette exception demeure en vigueur, son application ne peut être justifiée aux fins de l'utilisation d'un système de VDP. Par exemple, la police risque de contrevenir à l'article 9 de la LRVDP et même à sa disposition prévoyant une infraction si les renseignements divulgués à la suite d'une VDP

décrivent les accusations criminelles comme étant « en instance » après que celles-ci ont été retirées, suspendues ou rejetées à la suite d'un acquittement.

Dans ce contexte, le CIPVP recommande au ministère de collaborer avec ses partenaires pertinents du gouvernement pour prendre, en application du paragraphe 22 (1) de la LRVDP, un règlement obligeant le service de police à « veiller à ce que seuls soient utilisés aux fins d'une VDP les renseignements personnels consignés dans les documents de l'institution qui sont exacts et à jour ».

Recommandation 5 : Adopter des règles sur les circonstances où chaque type de VDP peut être effectuée

Chaque type de VDP a des répercussions différentes sur le droit à la vie privée et les autres droits fondamentaux, car ces types varient quant à la quantité de renseignements qui peuvent être divulgués et aux contrôles dont font l'objet les décisions en matière de divulgation. La vérification de casier judiciaire, qui se limite aux renseignements sur les condamnations, est la moins intrusive. À la suite d'une vérification de casier judiciaire et d'affaires judiciaires, des renseignements supplémentaires sur les absolutions inconditionnelles et sous conditions et des renseignements sur les accusations préalables au procès peuvent aussi être divulgués. La vérification des antécédents en vue d'un travail auprès de personnes vulnérables est plus intrusive; aux renseignements pouvant être divulgués s'ajoutent les données de non-condamnation. Les VDP *exemptés* et les recherches *exclues* dans les dossiers de police, qui font l'objet de moins de contrôles, voire d'aucun, sont encore plus intrusives.

Sauf dans la *Loi sur les jurys*, il n'existe aucune règle prévoyant le type de VDP ou de *recherche* dans les dossiers de police qu'une entité peut demander ou qu'un fournisseur de VDP peut effectuer. À notre avis, l'adoption de telles règles s'impose pour mieux uniformiser les pratiques de VDP et améliorer en conséquence la confiance du public dans le fait que tant la sécurité publique que la vie privée sont protégées.

Dans ce contexte, le CIPVP recommande au ministère de collaborer avec des partenaires pertinents du gouvernement pour définir les circonstances dans lesquelles les vérifications de casier judiciaire, les vérifications de casier judiciaire et d'affaires judiciaires, les vérifications des antécédents en vue d'un travail auprès de personnes vulnérables, les vérifications assujetties au *règlement sur les exemptions* et les *recherches* exclues dans les dossiers de police peuvent être effectuées. Les règles énonçant ces circonstances devraient être prises par règlement aux termes du paragraphe 22 (1) de la LRVDP et d'autres lois associées aux *recherches* exclues dans les dossiers de police en vertu du paragraphe 2 (2).

Recommandation 6 : Adopter des règles prévoyant que les entités qui reçoivent les résultats de VDP doivent les conserver et les détruire de façon sécurisée

Bien que les services de police et les autres fournisseurs de VDP puissent être assujettis aux mesures de protection de la vie privée prévues dans les lois sur la protection de la vie privée et la LRVDP, il n'en va pas de même pour toutes les entités qui demandent et reçoivent les résultats de VDP. À notre avis, il est essentiel que toutes les entités qui

reçoivent des résultats de VDP, que ce soit sur papier ou sous forme électronique, soient tenues de prendre des mesures raisonnables pour protéger les renseignements personnels dont elles ont la garde ou le contrôle, notamment des mesures de précaution d'ordre matériel, technique et administratif, et d'établir des calendriers précis de conservation et d'élimination. Certaines entités qui reçoivent des résultats de VDP pourraient être assujetties aux lois sur la protection de la vie privée, mais d'autres ne le sont pas (p. ex., les organismes bénévoles ou sans but lucratif). De plus, aucune loi sur la protection de la vie privée en vigueur actuellement en Ontario ne protège le droit à la vie privée des employés et des demandeurs d'emploi, que ce soit dans le secteur public ou le secteur privé. Ces lacunes doivent être comblées en modifiant la LRVDP ou d'autres lois.

Dans ce contexte, le CIPVP recommande au ministère de collaborer avec des partenaires pertinents du gouvernement pour mettre en place des règles contraignantes visant à protéger les renseignements personnels que reçoivent toutes les entités autorisées à demander une VDP en Ontario.

Recommandation 7 : Exiger la production de rapports statistiques annuels transparents sur l'application de la LRVDP

L'alinéa 22 (2) b) de la LRVDP permet au ministre de prendre des règlements sur les données statistiques que les services de police et d'autres fournisseurs de VDP doivent établir et tenir relativement aux demandes de VDP. L'article 16 prévoit que tous les fournisseurs de VDP doivent établir et tenir les données statistiques prescrites et les fournir au ministre à sa demande. De plus, en mars 2021, mon bureau a recommandé que le ministère modifie le règlement sur les exemptions afin que le pouvoir du ministre d'établir ces exigences quant aux rapports soit inclus dans ce règlement, ce qui a été accepté (article 0.5). Cependant, jusqu'à maintenant, ces pouvoirs de prendre des règlements n'ont pas été utilisés, et personne ne peut donc profiter des renseignements que de telles exigences quant à la collecte de données auraient pu produire.

Le [4 novembre 2015](#), le CIPVP a recommandé que la LRVDP soit modifiée afin de prévoir la publication annuelle des données statistiques fournies au ministre, pour rehausser la transparence et favoriser la confiance du public. Si cette recommandation avait été adoptée, le ministère disposerait de renseignements personnels importants pour évaluer les incidences stratégiques et opérationnelles de la LRVDP, et la population ontarienne aurait accès à des renseignements essentiels pour éclairer le débat public dans le contexte de cet examen quinquennal et à l'avenir.

Le CIPVP recommande au ministre de prendre un règlement en vertu du paragraphe 22 (2) de la LRVDP obligeant les services de police et les autres fournisseurs de VDP à établir et à tenir chaque année des catégories précises de données statistiques, notamment en ce qui concerne le rendement annuel des VDP et le traitement des demandes de réexamen et de rectification présentées aux termes de la LRVDP et du règlement sur les exemptions. En vertu de ce règlement, ces statistiques devraient également être fournies au ministre et rendues publiques (p. ex., chaque année). Si ces dispositions ne peuvent être prises par règlement, elles devraient faire l'objet d'une modification à la LRVDP.

Recommandation 8 : Effectuer l'examen de façon transparente

Dans nos observations du 4 novembre 2015 au comité permanent qui étudiait la LRVDP alors qu'elle était à l'état de projet de loi, le CIPVP a reconnu que l'examen législatif prévu dans ce dernier en était un important élément, et a recommandé d'autres amendements visant à faire en sorte que le processus d'examen comprenne la consultation du public et la publication d'un rapport. Bien que cette recommandation n'ait pas été adoptée, le CIPVP est satisfait de constater que le ministère a publié un document de consultation et invité le public à faire part de ses commentaires.

Étant donné l'importance des enjeux et la nécessité d'examiner la LRVDP dans un souci de transparence et de reddition de comptes, le CIPVP recommande au ministère de rendre publiques les constatations de l'examen quinquennal, ou du moins de mettre à la disposition du public un sommaire détaillé de ce qu'il a appris et de la façon dont ces constatations seront prises en compte aux fins des politiques futures.

CONCLUSION

Le CIPVP est reconnaissant d'avoir pu participer à cette consultation.

Par souci de transparence, nous publierons les présentes observations dans notre site Web. N'hésitez pas à communiquer avec mon bureau pour toute question ou pour des consultations.

Veuillez agréer, Madame, mes sincères salutations.

La commissaire,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Patricia Kosseim', with a stylized flourish at the end.

Patricia Kosseim