



**Mémoire sur la consultation du ministère du Solliciteur  
général au sujet du matériel et de l'usage de la force  
par les services policiers**

**Paul Dubé  
Ombudsman de l'Ontario**

**Octobre 2022**

## Aperçu

- 1 Le ministère du Solliciteur général a demandé au public et aux parties intéressées de se prononcer sur les modifications proposées au Règlement de l'Ontario 926/90 concernant le matériel et l'usage de la force par les services policiers. L'efficacité de ces services est au nombre des fonctions les plus importantes du gouvernement, et le problème soulevé par ce projet de modifications pourrait toucher toute la population ontarienne.
- 2 Des consignes claires et une formation adéquate sur les normes policières peuvent faire la différence entre l'usage de la parole et l'usage de la force, et entre une situation efficacement désamorcée et l'usage de la force létale. Malheureusement, les décès de Sammy Yatim, Andrew Loku, Michael Eligon, Michael Maclsaac, Byron Debassige, O'Brien Christopher-Reid, Edmond Yu et même George Floyd n'ont pas suffi à faire bouger les choses et à susciter la réforme qui s'impose, et cela a affaibli la confiance du public en la police.

## Compétence de l'Ombudsman

- 3 L'Ombudsman de l'Ontario mène, depuis longtemps, des enquêtes indépendantes et impartiales sur les plaintes de personnes estimant avoir été injustement traitées dans la prestation d'un service public en vue de leur règlement. À ce titre, il surveille le gouvernement de l'Ontario et les organismes publics, les municipalités, les conseils scolaires financés par les fonds publics, les universités, la prestation de services en français et les services de protection de l'enfance. Lorsqu'un problème est signalé, l'Ombudsman peut faire des recommandations pour le régler, améliorer les processus et renforcer la gouvernance et la responsabilisation des organismes publics.
- 4 Bien qu'en général les services policiers ne relèvent pas de mon Bureau (exception faite de certains aspects administratifs du travail de la Police provinciale de l'Ontario), je peux enquêter sur quelques entités qui supervisent les services policiers, notamment le ministère du Solliciteur général, la Commission civile de l'Ontario sur la police et l'Unité des enquêtes spéciales. Entre le 1<sup>er</sup> avril 2021 et le 31 mars 2022, mon Bureau a reçu 302 plaintes concernant un service de police municipal, 128 concernant la Police provinciale et 9 concernant l'Unité des enquêtes spéciales.

- 5 Les plaintes sur la conduite d'un service de police municipal relèvent actuellement du Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police. Quand la *Loi de 2019 sur la refonte complète des services de police de l'Ontario* entrera pleinement en vigueur, mes pouvoirs s'étendront à plusieurs organismes de surveillance, dont ce bureau, qui sera rebaptisé l'Agence des plaintes contre les forces de l'ordre.

## Contexte

- 6 L'appel à en faire plus pour prévenir les interventions policières fatales, surtout par l'amélioration de la formation, a été repris et réitéré dans de nombreux rapports d'enquête indépendants et maintes enquêtes du coroner dans les trois dernières décennies. En 2016, j'ai moi-même publié *Une question de vie ou de mort*<sup>1</sup>, un rapport d'enquête sur les directives données par le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (aujourd'hui le ministère du Solliciteur général) aux services de police de l'Ontario sur la désescalade des situations conflictuelles. Cette enquête était en réaction au décès de Sammy Yatim, 18 ans, tué par balle le 27 juillet 2013 par un agent de la police de Toronto. À l'époque, les images montrant l'agent en train d'abattre le jeune homme, seul dans un wagon du tramway de Toronto, un couteau à la main, avaient suscité l'inquiétude du public quant à l'emploi de la force létale en Ontario.
- 7 Pour le présent rapport, mon Bureau a examiné les nombreux cas en Ontario où des policiers(ères) ont tué par balle une personne en crise, ainsi que les rapports et recommandations faisant suite à ces décès. Dans cette enquête, j'ai insisté sur l'importance pour la police d'employer des techniques de désescalade lorsqu'elle intervient auprès d'une personne en crise, et j'ai souligné que le gouvernement provincial devait assumer sa responsabilité légale en donnant aux services de police des directives sur ce genre d'interventions.
- 8 Mon rapport à l'ancien ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels contenait 22 recommandations au sujet des directives législatives et réglementaires, des modèles d'emploi de la force, de la formation du personnel policier, de l'orientation stratégique entourant

---

<sup>1</sup> Ombudsman de l'Ontario. « Une question de vie ou de mort : enquête sur les directives données par le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels aux services de police de l'Ontario sur la désescalade des situations conflictuelles », juin 2016, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/enquetes/2016/une-question-de-vie-ou-de-mort>>.

l'emploi de la caméra d'intervention, de la production de rapports, du suivi des dossiers, et de l'évaluation des incidents ayant exigé une désescalade auprès d'une personne en crise.

- 9 Mes recommandations reprenaient le même refrain que d'autres, formulées depuis des décennies par de nombreux jurys de coroners, chercheurs(euses), spécialistes et évaluateurs(trices) indépendants(e)s de services policiers, comme le juge Michael Tulloch, pour améliorer la surveillance des forces de l'ordre, moderniser l'usage de la force et bonifier la formation policière en ce qui a trait à la désescalade auprès de personnes en crise.
- 10 Bien que mes 22 recommandations aient été avalisées, le ministère du Solliciteur général ne les a pas encore toutes mises en œuvre. Je saisis l'occasion pour souligner les trois recommandations clés que j'ai communiquées au Ministère en 2016 concernant la désescalade :

#### **Recommandation 2**

**Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels devrait concevoir et appliquer un Règlement sur la désescalade, prenant pour exemple le Règlement *Suspect Apprehension Pursuits* sur les poursuites visant à l'appréhension de suspects, qui impose aux policiers d'utiliser les techniques de communication et de désescalade dans toutes les situations de conflit avant d'envisager l'usage de la force, chaque fois que les paramètres de tactique et de sécurité le permettent. Ceci devrait se faire dès que possible, au plus tard 12 mois après la publication de ce rapport.**

#### **Recommandation 15**

**Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels devrait concevoir un processus normalisé de compte rendu qui permette la rétroaction et l'apprentissage en matière de désescalade. Ce processus devrait être utilisé à la suite de toutes les interactions entre des policiers et des personnes apparemment atteintes d'une maladie mentale, ou se trouvant en crise pour d'autres raisons, dans les cas où il a été jugé préférable de ne pas recourir à la force et ceux où la désescalade a réussi.**

## **Recommandation 16**

**Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels devrait faire un suivi des rapports de désescalade pour déterminer les pratiques exemplaires, et utiliser cette information comme outil d'apprentissage pour former les recrues et les policiers en exercice. Les exemples de désescalade réussie devraient être communiqués aux services de police, comme des modèles de comportement attendu des policiers.**

- 11** Chose regrettable, depuis la publication de ce rapport et l'aval des recommandations en juin 2016, peu de progrès ont été accomplis au chapitre de la désescalade. Le ministère du Solliciteur général a préféré ne pas adopter de règlement précis sur cette question, comme je l'avais recommandé. D'autres recommandations, comme celles du nouveau modèle d'usage de la force et d'une formation refondue, sont restées lettre morte. S'il est vrai que le programme de formation sur l'intervention en contexte de crise de santé mentale a été amélioré depuis, suivant ma recommandation, il demeure facultatif, donc non obligatoire pour tous les services de police.

## Modifications proposées

- 12** Les modifications proposées au Règlement de l'Ontario 926/90 changeraient le cadre actuel d'usage de la force, en particulier par les mesures suivantes :
- Exiger que les agent(e)s de police remettent un rapport sur l'usage de la force à leur chef dans tous les cas.
  - Préciser l'exigence de remettre ce rapport, notamment d'indiquer les cas où une arme à impulsions a été employée ou certaines des blessures causées par un animal policier.
  - Autoriser le(la) chef d'une équipe d'endiguement, d'intervention tactique ou de libération d'otage à remettre ce rapport au nom de son équipe ou unité dans certains cas.
  - Exiger que le(la) chef de police conserve l'intégralité du rapport pendant au moins deux ans au lieu des 30 jours actuels, qui ne s'appliquent qu'à une partie du rapport.

- 13** J'applaudis les efforts d'amélioration du Règlement de l'Ontario 926/90 (Matériel et usage de la force). Toutefois, je reste inquiet : les modifications proposées ne traitent pas adéquatement de la désescalade; dans sa version actuelle, elles inciteraient peu les agent(e)s de police à tenter de désamorcer une crise avant de recourir à la force.
- 14** Le Ministère propose aussi de modifier le formulaire de rapport sur l'usage de la force. Dans l'ensemble, le formulaire proposé est plus détaillé et permettrait au Ministère de recueillir plus de renseignements sur les incidents afin d'améliorer ses stratégies et politiques sur l'usage de la force. Plus précisément, il y aurait ajout d'une section sur la désescalade : l'agent(e) devrait déclarer si des techniques de désescalade ont été appliquées et préciser, le cas échéant, la ou les techniques employées et le degré de réussite obtenu par ce moyen pour contrôler le sujet.
- 15** J'estime fort louable que le Ministère veuille renforcer les obligations redditionnelles pour les tentatives et techniques de désescalade. Toutefois, les modifications proposées ne combleraient pas les lacunes précédemment signalées par mon Bureau concernant les rapports et la surveillance à ce chapitre.
- 16** Par conséquent, je souhaite signaler certaines modifications proposées au Règlement de l'Ontario 926/90 où il me semble que le Ministère rate l'occasion de se positionner en tant que chef de file sur la question de la désescalade en présence d'une personne en crise. En premier lieu, je reste d'avis que le Ministère devrait mettre en place un règlement qui porte spécifiquement sur la désescalade et incite les forces de l'ordre à désamorcer une crise avant de recourir à la force. En second lieu, j'ai relevé des problèmes persistants dans les modifications et le formulaire proposés sur les plans du caractère adéquat des rapports et de la surveillance des techniques de désescalade employées par les policiers(ères).

## **Établir une norme générale sur l'usage de la force**

- 17** En vertu de la *Loi sur les services policiers*, le lieutenant-gouverneur en conseil peut promulguer des règlements établissant des normes applicables aux services de police. Cela s'est déjà vu, notamment au chapitre des poursuites policières et des contrôles de routine, où il était dans l'intérêt du public d'instaurer une norme uniforme pour toute la province. Je l'ai dit plus haut, j'ai déjà réclamé un règlement sur la désescalade après avoir signalé un problème généralisé dont les

conséquences sont parfois fatales : la formation et les directives sur l'intervention auprès de personnes en crise manquent d'uniformité<sup>2</sup>.

- 18** Je suis déçu de constater que le Ministère persiste dans son refus de promulguer un règlement sur la désescalade. Un examen du règlement sur le matériel et l'usage de la force ne saurait à lui seul répondre au besoin de directives claires sur les interventions policières auprès de personnes en crise. Un cadre uniforme sur l'usage de la force doit aussi déboucher sur l'établissement et l'uniformisation de mesures préventives pouvant éviter l'emploi de la force. Malheureusement, les modifications semblent avoir été proposées sans tenir compte du fait que l'usage de la force est trop souvent une conséquence directe de l'absence de tentative de désescalade.
- 19** Je conviens que les stratégies policières doivent être assez flexibles pour être adaptées aux réalités et aux particularités des localités et que la formation et les pratiques en matière de désescalade peuvent effectivement comporter des éléments propres à chaque communauté. Néanmoins, le Ministère a un rôle clair à jouer et dispose de pouvoirs pour mieux outiller les agent(e)s de police dans leurs interventions auprès de personnes en crise et leur détermination du moment où la force et la désescalade sont préférables.

#### **Proposition 1**

**Je presse le Ministère de rédiger et d'adopter un règlement établissant une norme claire et uniforme pour toute la province sur le recours aux techniques de désescalade par les forces de l'ordre. Ce règlement devrait prévoir l'emploi de techniques de communication et de désescalade avant l'usage de la force, quand c'est possible au vu des considérations tactiques et de protection du public.**

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, recommandation 2.

## Production de rapports et surveillance du recours à la force et à la désescalade

- 20** Dans de nombreux cas où les forces de l'ordre interviennent auprès d'une personne en crise, la situation trouve son dénouement sans l'usage de la force. Il est essentiel de recueillir des renseignements sur les cas et les conditions dans lesquels cela se produit si nous voulons que les forces policières apprennent de leurs réussites et intègrent les leçons retenues à la formation des recrues et à leurs cours de recyclage.
- 21** Dans mon rapport de 2016, je recommandais l'établissement d'une procédure de rapport standard pour faciliter la rétroaction et l'apprentissage sur la désescalade. J'avais insisté sur le fait que les rapports ne devaient pas se borner au signalement d'incidents avec effusion de sang : pour être utiles, ils doivent aussi informer sur les incidents où l'usage de la force était possible, mais qu'une autre solution a été employée, ou encore ceux où la crise a été désamorcée avec succès. Pour que ces renseignements servent à l'élaboration de politiques, de stratégies et de formations, j'avais aussi recommandé qu'ils soient communiqués entre les services de police et au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (aujourd'hui le ministère du Solliciteur général), et que le Ministère tienne cette information à jour.
- 22** Les modifications proposées au Règlement de l'Ontario 926/90 ne prévoient pas la production de rapports sur les incidents où la désescalade a réussi. Bien que la version proposée du formulaire soit plus détaillée qu'actuellement, elle ne dirait rien sur les incidents où les agent(e)s ont préféré ne pas recourir à la force et ceux où la désescalade a réussi. En fait, cela resterait un formulaire à remplir seulement quand l'agent(e) a dégainé son arme ou recouru à la force.
- 23** Le Ministère devrait se doter d'un mécanisme officiel de production de rapports pour s'assurer que sont consignées toutes les interventions d'importance où il y a eu désescalade, y compris les cas où la désescalade a réussi, afin que puissent en être dégagés des outils de formation pour les agent(e)s et les recrues.

### **Proposition 2**

**Le Ministère devrait établir une procédure standard de rapports de manière à ce que soient consignés les commentaires et les leçons sur les cas de désescalade réussie lors des interventions d'importance auprès de personnes semblant avoir un problème de santé mentale ou être en crise, dans les cas où il a été jugé préférable de ne pas recourir à la force ou quand la désescalade a réussi.**

- 24 J'ai aussi constaté des éléments plus précis de la procédure redditionnelle qui laissent place à l'amélioration.
- 25 Le paragraphe 14.7(6) de la version proposée du Règlement disposerait que le ministre du Solliciteur général « *peut* exiger qu'un chef de police lui remette ou mette à sa disposition » un formulaire de rapport [nous mettons en italiques]. Il ne semble pas être exigé que les rapports sur l'usage de la force soient automatiquement ou couramment transmis au Ministère. Je trouve cela décevant, car le Ministère se doit d'exercer son leadership et ses pouvoirs en suivant attentivement les tendances et les progrès accomplis en matière de désescalade.
- 26 Le Ministère pourrait facilement tirer profit d'un outil supplémentaire pour le développement et l'amélioration de la formation et des cours aux forces policières. L'information recueillie par les formulaires de rapport devrait donc faire l'objet d'un suivi attentif de la part du Ministère afin d'éclairer l'optimisation des pratiques exemplaires et de la formation policière en Ontario.

### **Proposition 3**

**Le Ministère devrait effectuer un suivi attentif de la procédure de rapports qu'il a établie pour dégager les pratiques exemplaires ainsi que développer et améliorer la formation policière.**

- 27 Pour améliorer la valeur et la précision des données recueillies par le Ministère, les rapports sur l'usage de la force devraient être aussi exhaustifs que faire se peut et alimentés par des sources représentant les différents points de vue des agent(e)s de police directement concerné(e)s par l'incident. S'ils sont adéquatement encadrés, les formulaires de rapport constituent un outil utile pour le développement et l'amélioration de la formation policière en Ontario, pourvu que les rapports sur le terrain reflètent fidèlement l'ensemble des cas d'usage de la force.

- 28** Je m'inquiète de constater que les « rapports d'équipe » risquent de contrecarrer l'intention de produire des rapports complets et systématiques de tous les cas d'usage de la force. Dans sa version proposée, l'article 14.6 admet que dans certains cas, un seul point de vue sur plusieurs actes d'usage de la force sera consigné et déposé comme rapport pour l'ensemble d'une unité, d'une sous-unité ou d'une équipe sous le commandement d'un(e) superviseur(e). J'estime particulièrement préoccupant que dans sa version proposée, le Règlement n'exige pas que l'auteur(e) du rapport ait été partie active ou témoin de l'incident signalé.
- 29** Les « rapports d'équipe » permettraient de contourner l'exigence de recueillir des données auprès de chaque agent(e) de police directement concerné(e) par un incident d'usage de la force, ce qui est incompatible avec le principe d'exiger la production de rapports complets et systématiques.

**Proposition 4**

**Il faudrait exiger des rapports exhaustifs qui reflètent les points de vue personnels de chaque agent(e) de police ayant intervenu lors d'un incident d'usage de la force.**

- 30** Enfin, la dernière lacune – importante et persistante – repérée dans la procédure de rapports, c'est l'absence de délais pour la soumission des formulaires de rapport par les agent(e)s de police. Établir des exigences sans imposer de délai risque de causer un manque de responsabilisation si les policier(ère)s omettent de signaler les incidents d'usage de la force dans un délai raisonnable. Par conséquent, il faudrait établir des délais clairs pour la soumission des formulaires.

**Proposition 5**

**Le Ministère devrait prescrire un délai clair pour la soumission des rapports sur les incidents d'usage de la force.**

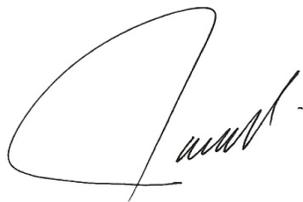
## Conclusion

- 31** Je demeure inquiet du peu de progrès accomplis par le ministère du Solliciteur général quant aux importantes lacunes à combler en matière de désescalade. Au vu des problèmes signalés dans le présent rapport, j'espère qu'il saisira cette occasion de revoir sa stratégie sur l'usage de la force et la désescalade, notamment certaines des modifications proposées au Règlement. Mon équipe sera ravie de fournir des renseignements supplémentaires et de répondre aux questions au sujet des propositions.
- 32** Pour en faciliter la consultation, les propositions formulées aux présentes se trouvent ci-dessous.

## Propositions

- 1. Je presse le Ministère de rédiger et d'adopter un règlement établissant une norme claire et uniforme pour toute la province sur le recours aux techniques de désescalade par les forces de l'ordre. Ce règlement devrait prévoir l'emploi de techniques de communication et de désescalade avant l'usage de la force, quand c'est possible au vu des considérations tactiques et de protection du public.**
- 2. Le Ministère devrait établir une procédure standard de rapports de manière à ce que soient consignés les commentaires et les leçons sur les cas de désescalade réussie lors des interventions d'importance auprès de personnes semblant avoir un problème de santé mentale ou être en crise, dans les cas où il a été jugé préférable de ne pas recourir à la force ou quand la désescalade a réussi.**
- 3. Le Ministère devrait effectuer un suivi attentif de la procédure de rapports qu'il a établie pour dégager les pratiques exemplaires ainsi que développer et améliorer la formation policière.**
- 4. Il faudrait exiger des rapports exhaustifs qui reflètent les points de vue personnels de chaque agent(e) de police ayant intervenu lors d'un incident d'usage de la force.**

**5. Le Ministère devrait prescrire un délai clair pour la soumission des rapports sur les incidents d'usage de la force.**



---

**Paul Dubé**  
**Ombudsman de l'Ontario**