



**Mémoire sur la consultation du ministère
du Solliciteur général au sujet de la formation
des policier(ière)s et de l'usage de la force
par les services policiers**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario**

Octobre 2023

Aperçu

Le ministère du Solliciteur général a demandé au public et aux parties intéressées de se prononcer sur divers projets de règlement à prendre en application de la *Loi de 2019 sur la sécurité communautaire et les services policiers*¹. Ceux portant sur la formation et l'usage de la force sont particulièrement importants pour la prestation des services par les policier(ière)s et les agent(e)s spéciaux(ales) en Ontario. Or, je crains que ces projets de règlement ne tiennent pas pleinement compte des importantes recommandations que j'ai formulées en 2016 concernant le renforcement de la formation et des exigences en matière de désescalade prévues pour les agent(e)s. Comme je l'ai maintes fois souligné au Ministère, je crois que des lignes directrices plus claires et une formation plus adéquate sur les normes policières favoriseront des interventions de désescalade plus efficaces, amélioreront la sécurité des Ontarien(ne)s ainsi que des policier(ière)s, et renforceront la confiance du public envers les services de police.

Rôle et compétence de l'Ombudsman

L'Ombudsman de l'Ontario mène, depuis longtemps, des enquêtes indépendantes et impartiales sur les plaintes concernant la prestation de services publics, en vue de leur règlement. Plus précisément, il surveille les organismes publics provinciaux, les municipalités, les conseils scolaires financés par les fonds publics, les universités ainsi que la prestation de services en français en vertu de la *Loi sur les services en français* et des 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.

Le juge Brian Dickson de la Cour suprême du Canada a cerné le rôle de l'ombudsman en 1984 dans une description qui est toujours aussi valable aujourd'hui :

Ses attributions uniques lui permettent d'aborder un bon nombre de préoccupations auxquelles ne touchent pas les mécanismes traditionnels de contrôle bureaucratique. Il est impartial. Ses services sont gratuits et accessibles à tous. Parce qu'il agit souvent de façon informelle, ses enquêtes ne nuisent pas aux activités normales du gouvernement. Ce qui importe davantage, ses pouvoirs d'enquête peuvent permettre d'étaler au grand jour des cas de mauvaise administration bureaucratique qui, autrement, passeraient inaperçus.

¹ Mon bureau a préparé le présent mémoire à la lumière des résumés des projets, et non des règlements proposés eux-mêmes, ces derniers n'ayant pas été mis à notre disposition par le Ministère.

L'ombudsman [TRADUCTION] « peut faire la lumière dans des coins sombres, même en dépit de ceux qui préféreraient tirer le rideau » : Re Ombudsman Act (1970), 72 W.W.R. 176 (C.S. Alb.), le juge en chef Milvain, aux pp. 192 et 193.

D'autre part, il peut conclure que la plainte est non fondée, ce qui se produit souvent, et dans ce cas son rapport impartial et indépendant, dans lequel il exonère l'organisme public, peut fort bien servir à remonter le moral et à rétablir la confiance en soi des fonctionnaires visés².

Bien qu'en général les services policiers et les agent(e)s spéciaux(ales) 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. Dans certains cas, j'exerce aussi une surveillance directe sur les organismes du secteur public qui emploient des agent(e)s spéciaux(ales). Entre le 1^{er} avril 2022 et le 31 mars 2023, mon Bureau a reçu 360 plaintes concernant un service de police municipal, 151 concernant la Police provinciale, 8 concernant l'Unité des enquêtes spéciales et 4 à l'égard d'agent(e)s spéciaux(ales).

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.

Rapports et mémoires antérieurs sur la désescalade présentés par l'Ombudsman

Mon Bureau a fait, à plusieurs reprises, des recommandations visant à réduire les interactions mortelles entre le public et les forces policières. En 2016, j'ai moi-même publié *Une question de vie ou de mort*³, 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

² British Columbia Development Corporation v. Friedmann (Ombudsman), [1984] 2 S.C.R. 447.

³ 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>.

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.

Pour ce rapport, mon Bureau avait examiné les nombreux cas en Ontario où des policier(ère)s avaient tué par balle une personne en crise, ainsi que les rapports produits et les recommandations formulées à la suite de ces décès au cours de plus de deux décennies. Dans l'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.

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 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.

Sept ans plus tard, le ministère du Solliciteur général n'a mis pleinement en place aucune de mes 22 recommandations, et peu de progrès ont été réalisés 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.

En octobre 2022, mon Bureau a présenté un mémoire dans le cadre d'une consultation du Ministère concernant le recours à la force par les services de police. J'y réitérais les recommandations de mon rapport de 2016, dont celle demandant que le Ministère élabore une norme provinciale uniforme relativement aux techniques de désescalade. Dans ce mémoire, mon Bureau faisait cinq propositions qui insistaient à nouveau sur la nécessité d'une réglementation imposant l'usage des techniques de désescalade avant le recours à la force toutes les fois possibles ainsi que d'un processus redditionnel qui aiderait les services de police et le Ministère à tirer les enseignements des cas de désescalade couronnés de succès et

à établir des pratiques exemplaires. Le gouvernement n'a encore donné suite à aucune de ces propositions⁴.

En février 2023, j'ai présenté un autre mémoire au ministère du Solliciteur général lors d'une consultation sur une nouvelle réglementation concernant les agent(e)s spéciaux(ales). Mon Bureau y expliquait que les 3 000 agent(e)s spéciaux(ales) de la province, qui travaillent pour des services de police, des sociétés de transport en commun, des universités et des sociétés de logement communautaire, devraient être tenu(e)s de respecter des normes uniformes dans le recours aux techniques de désescalade et de suivre une formation à cet égard, et que le Ministère devrait créer un mécanisme indépendant pour traiter les plaintes les concernant⁵.

Dans le cadre de la présente consultation entreprise par le gouvernement, je réitère de nouveau l'importance de normes réglementaires imposant une formation ainsi que le recours à la désescalade chaque fois que c'est possible. Bien que je voie d'un bon œil les propositions du gouvernement concernant une formation périodique sur le recours à la force et des cours spéciaux pour les formateur(trice)s et les « agent(e)s-formateur(trice)s », je demeure préoccupé par le refus systématique d'instaurer une formation à la désescalade normalisée et obligatoire pour l'ensemble des agent(e)s de première ligne en Ontario.

Projet de réglementation sur la formation

Lorsqu'elle entrera pleinement en vigueur, le cas échéant, la *Loi de 2019 sur la refonte complète des services de police de l'Ontario* imposera une formation particulière aux agent(e)s de police. Le projet de règlement indique que le Programme de formation de base des agents de police du Collège de police de l'Ontario répondra aux exigences élémentaires en matière de formation des agent(e)s de police, y compris en ce qui concerne la désescalade.

Sous le régime de la réglementation proposée, les agent(e)s de police qui pourraient être appelé(e)s à faire usage de la force sur une autre personne ou à porter ou utiliser une arme devront suivre une formation sur les armes lui étant remises qui ne sont pas couvertes par la formation de base, un cours de requalification sur le recours à la force (qui comprend les techniques de désescalade) tous les 12 mois et

⁴ En ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/memoires-au-gouvernement/2022/memoire-sur-la-consultation-du-ministere-du-solliciteur-general-au-sujet-du-materiel-et-de-l%E2%80%99usage-d>>.

⁵ En ligne : <[https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/memoires-au-gouvernement/2023/memoire-a-la-consultation-sur-les-reglements-proposes-pour-les-agent\(e\)s-speciaux\(ales\)>](https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/memoires-au-gouvernement/2023/memoire-a-la-consultation-sur-les-reglements-proposes-pour-les-agent(e)s-speciaux(ales)>).

une formation sur l'intervention face à des personnes en situation de crise de santé mentale également tous les 12 mois.

Le projet prévoit aussi de nombreux autres cours que les agent(e)s de police occupant certaines fonctions devront suivre :

- Les personnes qui donnent aux agent(e)s de police de la formation sur l'usage de la force et l'utilisation d'une arme à impulsions (ainsi que celles qui forment les formateur(trice)s) devront suivre des cours particuliers à cet égard et des cours de recyclage tous les deux ans;
- Les agent(e)s de police qui « encadrent un(e) agent(e) de police à l'essai » devront suivre un cours de formation sur l'encadrement;
- Les agent(e)s de police qui recueillent des renseignements identificatoires et confidentiels (un processus connu sous le nom de « fichage » ou de « contrôle de routine ») devront au préalable suivre une formation en la matière.

Cette réglementation obligerait également la plupart des agent(e)s spéciaux(ales) susceptibles de devoir faire usage de la force ou de porter une arme à suivre une formation sur les armes qui leur sont remises et, tous les 12 mois, un cours de requalification sur le recours à la force, qui engloberait les « techniques de désescalade ».

Par ailleurs, les agent(e)s de police et les agent(e)s spéciaux(ales) déjà en exercice au moment de l'entrée en vigueur de ces nouvelles exigences pourraient être exempté(e)s de certaines de ces formations.

Améliorer la formation et changer la culture des milieux policiers

Je salue le fait que le Ministère propose une réglementation qui, si elle est adoptée telle que décrite, fera progresser au moins trois recommandations formulées dans mon rapport de 2016, *Une question de vie ou de mort*, en ce qui concerne l'amélioration de la formation et de la culture des milieux policiers.

L'obligation de suivre la formation sur l'intervention face à des personnes en situation de crise de santé mentale tous les 12 mois répond à mon appel concernant l'ajout de formation en santé mentale et de stratégies de désescalade face à des personnes en crise. Bien que mon Bureau n'ait pas eu l'occasion d'examiner le matériel de formation, non visé par la présente consultation, j'espère que la formation périodique ciblera les aspects pertinents nécessaires pour aider les services de police à intervenir adéquatement dans les situations de crise de santé mentale.

Dans mon rapport de 2016, je souligne aussi que le Ministère devrait créer et contrôler un programme obligatoire de renouvellement de la certification tous les deux ans pour les formateur(trice)s à l'usage de la force. Je suis encouragé par l'exigence proposée qui vise à ce que les personnes qui donnent aux agent(e)s de police la formation sur l'usage de la force et l'utilisation d'une arme à impulsions (et les personnes qui forment les formateur(trice)s) suivent des formations et des cours de recyclage tous les deux ans.

De même, selon le projet de règlement, tout(e) agent(e) de police qui « encadre un(e) agent(e) de police à l'essai » devra suivre un cours de formation sur l'encadrement. Je félicite le Ministère d'avoir ajouté cette exigence, qui contribuera à ce que les policier(ière)s formateur(trice)s soient mieux en mesure d'aider les novices à parfaire leurs compétences et à raffiner leurs perceptions.

Projet de réglementation sur le recours à la force

Le Ministère indique que son nouveau règlement sur l'usage de la force sera, dans l'ensemble, très semblable au règlement actuel intitulé « Matériel et usage de la force » pris en application de la *Loi sur les services policiers*, quoique certains aspects de dernier seront désormais traités ailleurs. Le Ministère propose toutefois un changement important, qui permettrait aux services de police de recourir à certaines armes (autres que les armes à feu) en vertu de dispositions réglementaires, au lieu des diverses autorisations et normes ministérielles actuelles.

Le projet de règlement englobe les approbations, spécifications et normes concernant l'utilisation d'armes, dont les armes à feu déployées avec des munitions à projectile à effet moins létal, les armes aérosol (aérosols capsiques), les matraques et les armes à impulsions (pistolets à impulsion électrique). Certaines unités, comme les unités tactiques et les équipes de libération d'otages, ne seront pas tenues aux exigences relatives aux armes aérosol. De même, les membres des unités du maintien de l'ordre public ne seront pas soumis(es) aux exigences concernant les matraques.

Ce projet de règlement est à haute teneur technique. Dans certains cas, il prescrit de façon circonstanciée les situations où les agent(e)s peuvent recourir à certaines armes, notamment celles à impulsions. Cependant, si l'on en croit le résumé mis à notre disposition par le Ministère dans le cadre de la consultation, il ne semble y avoir aucune exigence pour les agent(e)s de recourir à des techniques de désescalade avant de faire usage d'une arme à impulsions ou de toute autre arme permise par le règlement.

La désescalade avant le recours à la force ou à une arme

Comme je l'ai souligné dans mes mémoires d'octobre 2022 et de février 2023, je suis déçu que le Ministère persiste à refuser de proposer un règlement portant précisément sur la désescalade. Un nouveau règlement sur 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. Or, le projet de règlement du Ministère ne semble pas tenir compte du fait que l'usage de la force est trop souvent une conséquence directe de l'absence de tentative de désescalade.

Malheureusement, le Ministère a informé mon Bureau qu'il n'avait pas l'intention d'élaborer un règlement portant précisément sur la désescalade. Malgré la position décevante du Ministère, j'estime que toute initiative d'examen ou d'élaboration de la réglementation concernant le recours à la force par les agent(e)s de la paix est une occasion pour lui de se pencher à nouveau sur cette importante lacune et de la corriger.

Les forces policières jouent un rôle vital en assurant la protection de la population et en prévenant la criminalité. Il arrive que ces fonctions amènent les agent(e)s de police à faire usage d'une arme; la réglementation leur confère alors le pouvoir de le faire lorsque c'est nécessaire. Toutefois, rien ne les oblige à utiliser une arme qu'en dernier recours et seulement lorsque les techniques de désescalade ont échoué ou qu'elles ne peuvent être utilisées dans les circonstances.

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. Cela dit, la réussite de ces interventions ne devrait pas reposer sur l'offre d'une formation adéquate aux agent(e)s par le service de police. Le Ministère a le pouvoir et le devoir moral d'encadrer et d'orienter l'ensemble des agent(e)s de la paix qui peuvent être appelé(e)s à interagir avec des personnes en crise, par la mise en place de formations normalisées obligatoires. La réglementation portant sur l'usage de la force devrait énoncer des lignes directrices précises sur les techniques de désescalade et leur utilisation, et exiger d'y avoir recours avant de faire usage de la force.

Proposition 1

Je presse le Ministère d’inclure la désescalade dans sa réglementation sur l’usage de la force, et d’établir une norme claire et uniforme pour toute la province sur le recours aux techniques de désescalade par les agent(e)s de la paix. Le règlement devrait prévoir l’emploi de techniques de communication et de désescalade avant l’usage de la force ou d’une arme, quand c’est possible au vu des considérations tactiques et de protection du public.

Des exigences proportionnelles et adéquates pour toutes les situations nécessitant le recours à une arme

Le Ministère propose d’exempter certaines unités et équipes des approbations, spécifications et normes prescrites concernant l’utilisation de certaines armes. Je conviens que les stratégies policières doivent être assez flexibles pour que la sécurité de la population puisse être assurée, mais selon l’information à notre disposition sur la proposition du Ministère, il n’y aurait *aucune* restriction quant à l’usage de certaines armes par ces unités et équipes. Par exemple, le projet prévoit simplement que les unités du maintien de l’ordre public n’auront pas à se conformer aux spécifications relatives aux matraques, et ce sans *jamaï*s établir de spécification réglementaire concernant leur utilisation par ces unités. Ce n’est peut-être pas l’intention du gouvernement, mais je crains que certaines unités soient dépourvues de lignes directrices ou de restrictions sur le recours à certaines armes.

Proposition 2

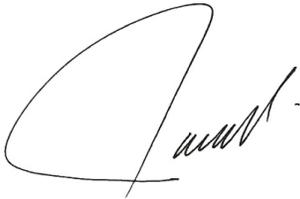
Le Ministère devrait établir des exigences proportionnelles et adéquates concernant le recours au matériel policier dans toutes les circonstances, y compris pour les unités du maintien de l’ordre public, les unités tactiques, les équipes de libération d’otages et les équipes de confinement.

Conclusion

Je suis encouragé par le règlement sur la formation proposé par le Ministère, qui semble répondre à mes nombreux appels à améliorer la formation sur les techniques d’intervention et de désescalade face à une personne en crise de santé mentale. En revanche, j’ai décelé plusieurs lacunes dans le projet de règlement sur l’usage de la force et fait des propositions qui, si elles sont appliquées, pourraient contribuer à renforcer la confiance du public en la police et à réduire le nombre d’interactions à l’issue tragique.

Je profite également de l'occasion pour réitérer mon souhait que le Ministère établisse un règlement distinct sur le recours aux techniques de désescalade par les agent(e)s de la paix.

Mon personnel se fera un plaisir de communiquer de plus amples renseignements et de répondre aux questions concernant n'importe laquelle de ces propositions.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario