

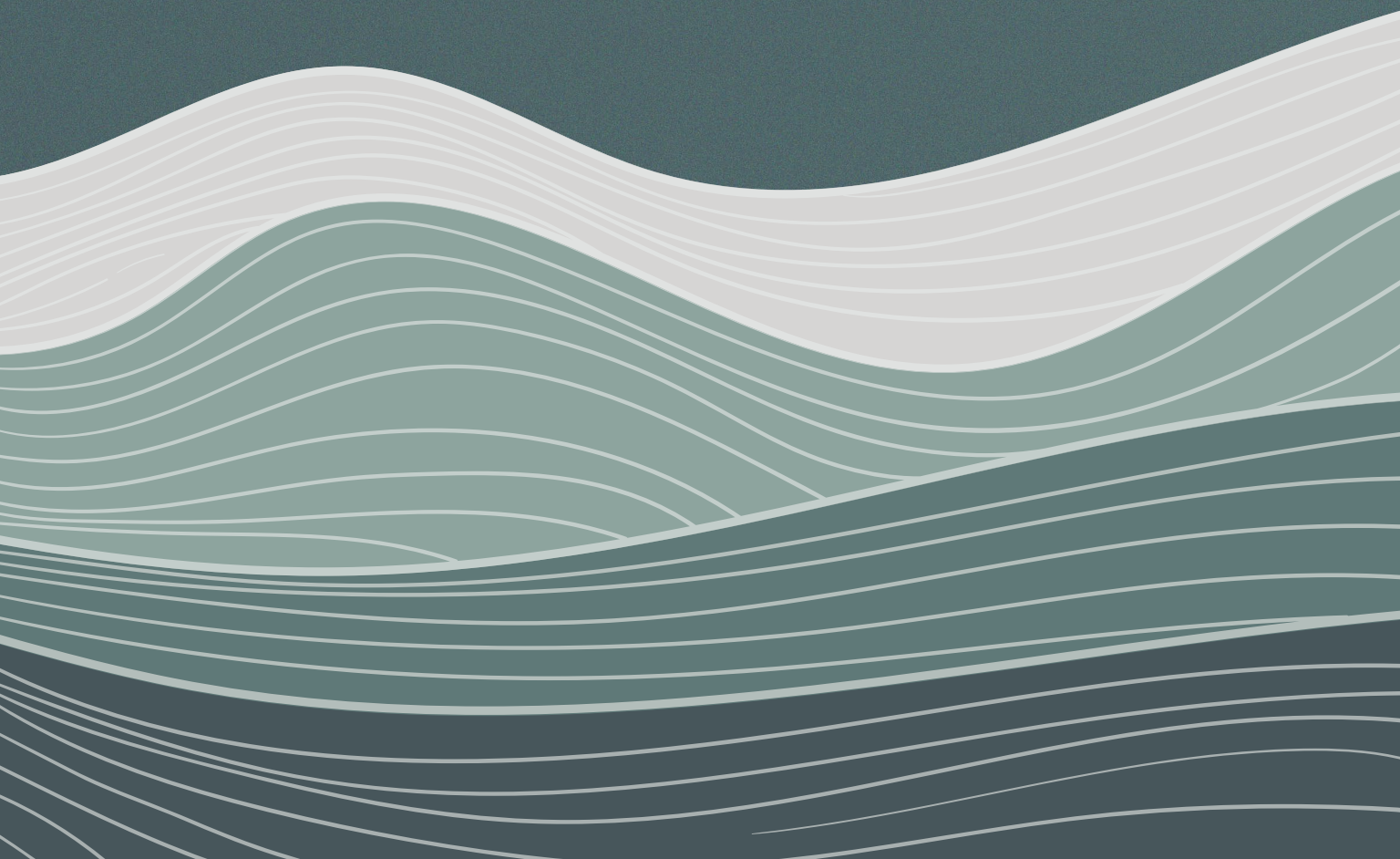
Commission fédérale-provinciale
sur les événements d'avril 2020
en Nouvelle-Écosse

COMMISSION
DES PERTES
MASSIVES

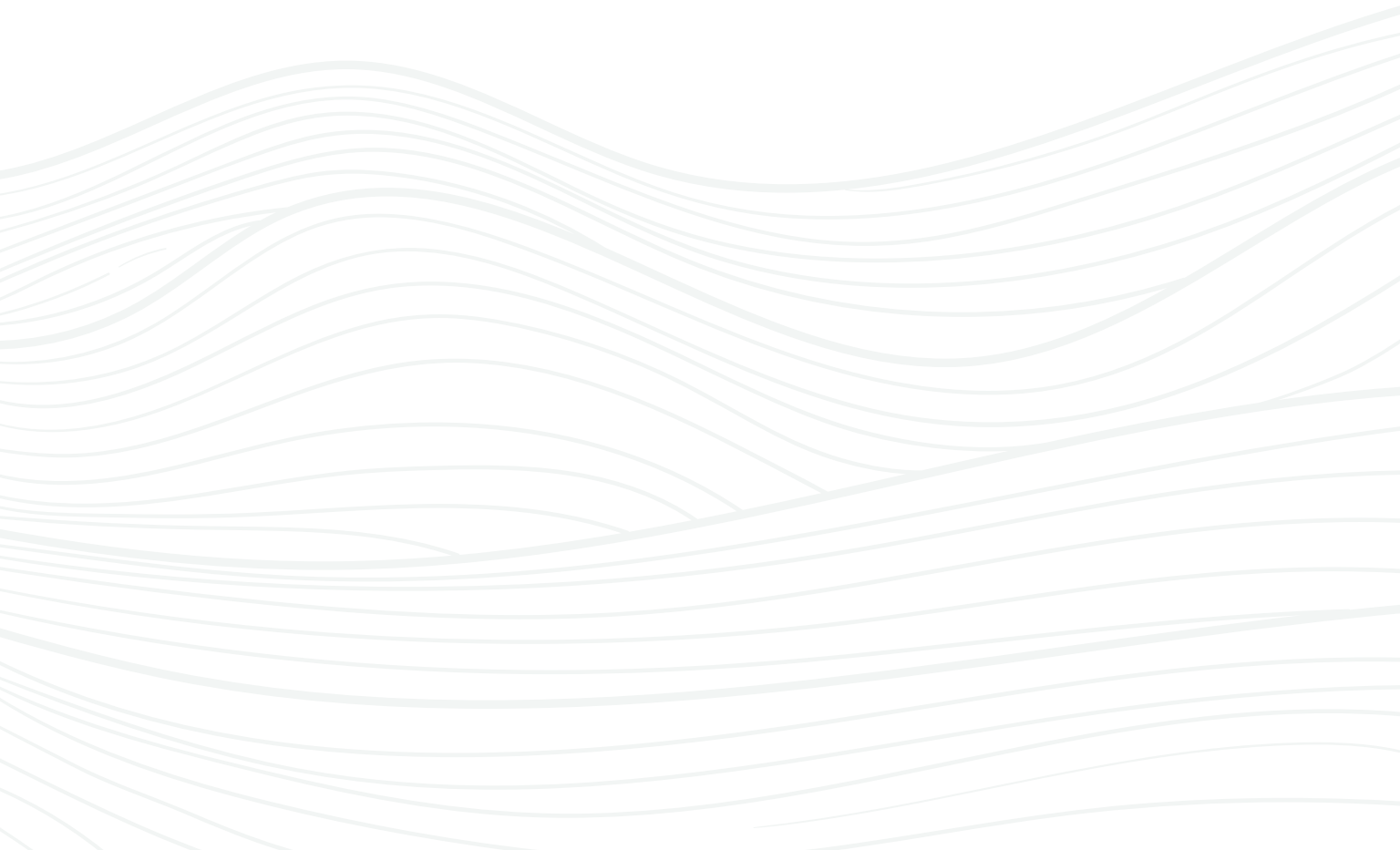
Redresser la barre ensemble

RAPPORT FINAL DE LA COMMISSION
DES PERTES MASSIVES

Volume 4
Collectivités



Redresser la barre ensemble



Commission fédérale-provinciale
sur les événements d'avril 2020
en Nouvelle-Écosse

**COMMISSION
DES PERTES
MASSIVES**

Redresser la barre ensemble

RAPPORT FINAL DE LA COMMISSION DES PERTES MASSIVES

Mars 2023

Volume 4 Collectivités

**LA COMMISSION FÉDÉRALE-PROVINCIALE SUR LES PERTES
MASSIVES D'AVRIL 2020 EN NOUVELLE-ÉCOSSE**

L'honorable J. Michael MacDonald
Commissaire et président

Leanne J. Fitch (chef de police à la retraite, M.O.M.)
Commissaire

Kim Stanton, J.S.D.
Commissaire

CP32-166/2-2023F-4
P32-166/2-2023F-4-PDF
978-0-660-47628-5
978-0-660-47554-7

La Commission fédérale-provinciale sur les
pertes massives d'avril 2020 en Nouvelle-Écosse

Redresser la barre ensemble :

Le Rapport final de la Commission des pertes massives

Volume 4 : Collectivités

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada (2023).
Tous droits réservés.

Toute demande de permission de produire ce document
doit être adressée au Bureau du Conseil privé.

Print : CP32-166/2-2023F-4
978-0-660-47628-5

Ensemble : CP32-166/2-2023F
978-0-660-47623-0

PDF : P32-166/2-2023F-4-PDF
978-0-660-47554-7

Ensemble : CP32-166/2-2023F-PDF
978-0-660-47550-9

This publication is also available in English : *Turning the Tide Together: Final Report of the Mass Casualty Commission*. Volume 4: Community.

Redresser la barre ensemble : Le Rapport final de la Commission des pertes massives
contient 7 volumes, compris celui-ci.

Tous les volumes du Rapport sont disponibles en [français](#)
au <https://commissiondespertemassives.ca> et en [anglais](#)
au <https://MassCasualtyCommission.ca>, ainsi que les transcriptions, pièces à
conviction, webdiffusions, et d'autres rapports rédigés par ou commandés pour
la Commission.

Table des matières

Parcourir ce rapport / xxii

SANTÉ MENTALE ET BIEN-ÊTRE / xxii

STRUCTURE DU RAPPORT / xxiii

Nous nous souvenons de / xxv

Introduction au Volume 4 / 1

Aperçu du Volume 4 / 5

PARTIE A

RURALITÉ ET COLLECTIVITÉS RURALES / 17

Introduction / 18

CHAPITRE 1 Ruralité et collectivités rurales au Canada / 21

Ruralité / 22

LA « CAMPAGNE IDYLLIQUE » / 23

ISOLEMENT, FAIBLE DENSITÉ ET ACCÈS / 25

IDENTITÉ RURALE ET COHÉSION SOCIALE / 27

LE CONSTRUIT DE LA VIE COMMUNAUTAIRE / 28

Collectivités rurales du Canada / 30

Collectivités rurales de la Nouvelle-Écosse / 31

LE RAPPORT D'EXPERT DE KAREN FOSTER / 31

PANEL SUR LA VIE RURALE EN NOUVELLE-ÉCOSSE / 32

Armes à feu et collectivités rurales / 39

POSSESSION ET UTILISATION D'ARMES À FEU EN MILIEU RURAL / 39

INCIDENCE D'UN ACCÈS PLUS GRAND AUX ARMES À FEU / 42

CHAPITRE 2 **La criminalité dans les collectivités rurales / 47**

Introduction / 48

La nature de la criminalité en milieu rural / 49

LES TYPES DE CRIMINALITÉ / 49

TAUX ET VOLUME DE LA CRIMINALITÉ / 49

LES STATISTIQUES CANADIENNES / 51

NOUVELLE-ÉCOSSE / 52

CRIMES COMMIS À L'AIDE D'UNE ARME À FEU / 53

Les défis liés au maintien de l'ordre / 53

LA CONFIANCE DU PUBLIC / 53

LA LÉGITIME DÉFENSE DANS LE CONTEXTE RURAL / 54

R. c. Khill / 55

R. c. Stanley / 55

La violence fondée sur le sexe / 60

LA VIOLENCE ENTRE PARTENAIRES INTIMES EN MILIEU RURAL / 61

L'ISOLEMENT ET LA COHÉSION SOCIALE COMME OBSTACLES / 64

LES OBSTACLES CULTURELS ET PRATIQUES / 64

CHAPITRE 3 Collectivités rurales et bien-être / 69

Introduction / 70

Restrictions d'accès aux services / 71

L'ACCÈS À INTERNET ET LA COUVERTURE CELLULAIRE / 71

LES SERVICES DE POMPIERS VOLONTAIRES / 72

LES SOINS DE SANTÉ ET LES SOINS À DOMICILE / 75

LES LIMITES COMMUNAUTAIRES / 76

La santé et la sécurité au travail / 76

La pauvreté / 77

La marginalisation / 82

Le parti pris urbain et le droit d'être rural / 86

PARTIE B INTERVENTIONS AXÉES SUR LA COLLECTIVITÉ EN CAS D'INCIDENT CRITIQUE / 91

Introduction / 92

Le rôle des collectivités dans les incidents critiques / 93

Résumé des principales constatations / 96

Vue d'ensemble de la Partie B / 97

CHAPITRE 4 Cadre relatif aux interventions axées sur la collectivité / 100

Comprendre l'impact / 103

QUI EST TOUCHÉ PAR DES PERTES MASSIVES? / 103

Les cercles d'impact / 103

Impact différentiel / 109

QUELS SONT LES EFFETS SUR LA SANTÉ? / 112

Le deuil et la perte / 113

Détresse psychologique et santé mentale / 119

Traumatismes cumulatifs, indirects et collectifs / 120

Gamme de réponses aux traumatismes / 121

Nature variable des réponses aux traumatismes / 122

Syndrome de stress post-traumatique / 123

Traumatisme et santé physique / 125

Comprendre les besoins après un incident / 128

BESOINS FONDÉS SUR DES DONNÉES PROBANTES : LE RAPPORT SUR UTØYA ET L'ÉTUDE DES SUITES / 128

TIPOLOGIES DES BESOINS / 136

LE RAPPORT SCHILDKRAUT / 141

BESOINS NON SATISFAITS : CONSÉQUENCES / 145

Principes directeurs / 146

PARTICIPATION DES PERSONNES LES PLUS TOUCHÉES / 146

PLANIFICATION ET PRÉPARATION / 149

Le rapport sur la fusillade de la boîte de nuit Pulse à Orlando / 149

La mise en œuvre d'un plan / 154

Centre des opérations d'urgence / 154

Centre d'information d'urgence et ligne téléphonique d'urgence / 155

Centre de réunification des familles / 155

Centre de soutien aux familles / 157

Centre d'assistance unifiée d'Orlando / 157

Mobilisation de la collectivité et relations avec elle / 157

Europe : expérience et approche / 158

Protocoles relatifs à la planification / 160

RÉTABLISSEMENT ET RÉSILIENCE / 161

UNE APPROCHE TENANT COMPTE DES TRAUMATISMES ET AXÉE SUR
LES VICTIMES / 164

SOUTIEN PROACTIF, COORDONNÉ ET À LONG TERME / 165

SUIVI ET ÉVALUATION / 167

Pratiques prometteuses / 168

EXPÉRIENCE PARTAGÉE ET SENTIMENT D'APPARTENANCE
À LA COLLECTIVITÉ / 168

POUR EXPRIMER SON CHAGRIN, DES ESPACES SÛRS OÙ LE SOUTIEN
EST DISPONIBLE / 171

CENTRES DE RESSOURCES / 173

SOUTIEN PAR RAPPORT AUX MÉDIAS / 174

Conclusion / 176

CHAPITRE 5 **Systèmes d'alerte publique / 174**

Introduction / 175

APERÇU DU CHAPITRE / 176

CONCEPTS ET TERMES CLÉS / 177

Historique des alertes d'urgence au Canada / 181

LE SYSTÈME EN ALERTE / 182

Description / 182

Gouvernance / 184

Fonctionnement d'En Alerte / 185

Utilisation / 186

Nouvelle-Écosse / 187

Autres approches en matière d'alerte publique / 189

SYSTÈME D'ALERTE D'URGENCE APPLIQUÉ À
L'ÉCHELLE DE L'ALBERTA / 189

MÉDIAS SOCIAUX / 190

SYSTÈMES D'ALERTE DE MASSE ET D'URGENCE / 191

SYSTÈME D'ALERTE D'URGENCE D'UNAMA'KI / 191

Besoins et expériences de la collectivité / 194

SONDAGE RACONTEZ VOTRE EXPÉRIENCE / 196

AUTRES BESOINS ET EXPÉRIENCES / 200

BESOINS ET IMPACTS DIFFÉRENTIELS / 200

Évaluation d'En Alerte / 206

CHANGEMENTS APRÈS AVRIL 2020 / 206

DIFFICULTÉS ET LIMITES / 208

Systèmes d'alerte publique : principes de conception / 211

METTRE LE PUBLIC AU CENTRE / 211

CONSTRUIRE UN SYSTÈME DE SYSTÈMES / 214

RENFORCER LA GOUVERNANCE / 215

FORMULER UN CONCEPT D'OPÉRATIONS / 217

Prise de décision accélérée / 218

Centralisation et décentralisation / 219

Alerte progressive / 220

PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE / 221

METTRE L'ACCENT SUR LA PRÉPARATION / 222

GARANTIR L'ÉGALITÉ ET L'INCLUSION / 223

PROMOUVOIR L'APPRENTISSAGE CONTINU / 225

Conclusion et recommandations / 227

CHAPITRE 6 Réponse aux besoins des survivants et des personnes affectées : services fournis par la police / 233

Programmes de services aux victimes offerts par la police / 236

OBJECTIF GÉNÉRAL ET APPROCHE / 236

TYPES DE LIMITES ET DE LACUNES / 237

EXPÉRIENCE VÉCUE LORS DES PERTES MASSIVES D'AVRIL 2020 / 244

Constatations / 245

Autres expériences et perspectives / 246

Recommandations de changements / 254

Besoins d'information pendant et après un incident critique / 254

Avis de décès d'un proche parent / 255

Agent de liaison auprès des familles / 256

Autres services aux victimes offerts par la police / 258

REVITALISATION DES SERVICES AUX VICTIMES OFFERTS PAR LA POLICE / 259

Mise à l'échelle des services pour les incidents impliquant des pertes massives / 262

RECONCEPTUALISATION DES BESOINS D'INFORMATION DES PERSONNES TOUCHÉES / 263

Application des principes directeurs / 264

PRATIQUES PROMETTEUSES / 266

Gestion intégrée des victimes / 266

Bureau d'intervention en cas de pertes massives de la Police régionale de Peel / 269

Plans de communication individualisés / 273

Conclusion et recommandation / 275

CHAPITRE 7 Réponse aux besoins des intervenants d'urgence / 279

Introduction / 280

VUE D'ENSEMBLE DU CHAPITRE / 281

Comprendre les besoins des intervenants d'urgence / 282

RÉPERCUSSIONS SUR LES INTERVENANTS D'URGENCE / 284

COMPORTEMENTS DE DEMANDE D'AIDE / 291

FACILITER LES COMPORTEMENTS DE RECHERCHE D'AIDE / 294

Prévention et proactivité

Planifier le bien-être / 296

PRIMAUTÉ DE LA PRÉVENTION / 297

APPROCHES PRÉVENTIVES / 299

Techniques de modulation du stress / 299

Le programme Before Operational Stress / 302

Programmes de soutien par les pairs / 304

PLANIFICATION PROACTIVE DU BIEN-ÊTRE EN CAS D'INCIDENT CRITIQUE / 307

CONCLUSION ET RECOMMANDATION / 308

Après les pertes massives d'avril 2020 / 315

APERÇU DES SERVICES FOURNIS / 315

Division H de la GRC / 315

Centre de communications opérationnelles de la GRC / 318

Soutien aux intervenants en cas d'urgence et au personnel de santé / 319

Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse / 319

Autres organismes / 322

Ordre des infirmières de Victoria / 322

EXPÉRIENCES ET PERSPECTIVES / 323

Sondage Racontez votre expérience / 324

Préposés aux communications du CCO / 334

Le Service de médecin légiste de la Nouvelle-Écosse / 339

Services de santé / 341

Les premiers répondants de la GRC / 345

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS / 352

CHAPITRE 8 Réponse aux besoins des personnes affectées et des collectivités / 363

Introduction / 364

APERÇU DU CHAPITRE / 365

Comprendre les besoins en matière de soutien / 366

CATÉGORIES DE BESOINS / 368

TYPES DE SERVICES DE SOUTIEN / 370

BESOINS DE LA COLLECTIVITÉ / 371

MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES DIRECTEURS / 374

Services de soutien de la Nouvelle-Écosse / 375

INTRODUCTION / 375

APERÇU DES SERVICES / 377

Programme de santé mentale et de traitement des dépendances de la RSNE / 377

Réponse immédiate / 380

Soutien aux enfants et aux jeunes / 381

Moyen terme / 382

Long terme / 382

Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse / 384

Programme de consultation pour victimes d'actes criminels / 385

Programme d'accueil et d'information « Tous ensemble » / 386

PRÉSENTATION DE L'ORGANISATION DES CENTRES / 387

PROPOSITIONS DE MODÈLES DE SERVICES DE RECHANGE / 389

Expériences et points de vue / 393

IMPACT DE L'AMPLEUR / 395

RURALITÉ / 396

EXPÉRIENCES PARTICULIÈRES / 396

Consultation organisée à l'Établissement Nova / 398

BESOINS NON SATISFAITS / 399

PRÉOCCUPATIONS CONCERNANT LES SERVICES DE SOUTIEN / 401

Manque de connaissance des besoins / 402

Sensibilisation et accessibilité / 403

La pénurie de soins de santé / 405

Caractère inadapté des services / 407

CE QUI FAIT DÉFAUT / 407

Faire de la place / 407

Attention insuffisante portée au deuil et aux traumatismes / 409

Manque de coordination / 412

Effets des travaux de la Commission des pertes massives / 414

CONSÉQUENCES DE LA PANDÉMIE DE COVID-19 / 415

AUTO-ÉVALUATION ET INITIATIVES PRÉVUES / 419

Conclusion et recommandations / 422

**CHAPITRE 9 « Nous écrivons notre propre
histoire » / 432**

Préface / 433

Introduction / 437

Bâtir l'héritage de la collectivité / 438

**L'IMPULSION DE SERVIR LES AUTRES AU SEIN DE LA
COLLECTIVITÉ / 438**

LE SOUTIEN IMMÉDIAT / 440

Vigiles et groupes de soutien communautaires / 440

Les collectes de fonds et la Croix-Rouge / 441

Autres types de soutien / 443

LES GESTES COMMÉMORATIFS / 443

La commémoration et la résilience / 443

Le premier geste commémoratif / 445

REGARDER VERS L'AVENIR / 446

Déficit de guérison et confiance brisée / 447

Favoriser la résilience / 451

Conclusion et recommandation / 452

PARTIE C

SÉCURITÉ ET BIEN-ÊTRE COMMUNAUTAIRES / 457

Introduction / 458

CHAPITRE 10 Des services de police communautaires à la sécurité et au bien-être des collectivités / 462

Introduction / 463

**Modèles et expérience des services de police
communautaires / 463**

**La promesse non tenue des services de police
communautaires / 468**

OBSTACLES AUX NOUVEAUX MODÈLES DE SERVICES DE POLICE / 469

SITUATION ACTUELLE : PRESSION ET AUGMENTATION DES COÛTS / 470

Recalibrage de la question / 471

QU'EST-CE QUI PERMET D'ÉTABLIR LA SÉCURITÉ
DES COLLECTIVITÉS? / 473

QU'EST-CE QUI PERMET D'ÉTABLIR LA SÉCURITÉ DES COLLECTIVITÉS
RURALES? / 477

CONCLUSION / 480

CHAPITRE 11 Faciliter la mobilisation de la collectivité / 486

Introduction / 487

Création des conditions et de la structure / 488

ENGAGEMENT ENVERS L'ÉGALITÉ ET L'INCLUSION / 488

CADRES GLOBAUX / 496

BÂTIR LA VISION / 500

DÉFIS DU CONTEXTE RURAL / 509

Infrastructure de la mobilisation de la collectivité / 511

COLLABORATION CONTINUE / 511

APPROCHES MULTISECTORIELLES / 514

ÉVALUATION / 515

Conclusion et recommandations / 516

CHAPITRE 12 Repenser les rôles et les responsabilités / 523

Introduction / 524

Individus / 528

INTERVENTION DES TÉMOINS / 528

Obstacles à l'intervention / 529

Présupposés culturels sur la masculinité et les relations intimes / 530

Normes culturelles de non-ingérence / 531

Obstacles situationnels individuels et collectifs / 534

Politiques et programmes pour surmonter les obstacles / 535

Bringing in the Bystander / 536

Soyez plus qu'un spectateur / 536

The Bystander Approach / 536

Campagnes « Don't be a Bystander » et « Don't Be That Guy » / 537

Green Dot / 537

Bringing in the Bystander / 538

« Je m'engage pour mettre fin à la violence et aux abus dans ma collectivité, dans mon milieu de travail et à la maison » / 538

Campagne « Neighbours, Friends, and Families » / 539

Waves of Change / 539

Outils d'intervention des témoins / 540

Distraire / 540

Déléguer / 540

Documenter / 541

Retarder / 541

Diriger / 542

Répondre aux préoccupations / 542

Conclusion et recommandations / 544

Entreprises / 548

GARANTIR LA SÉCURITÉ ET LE BIEN-ÊTRE EN MILIEU DE TRAVAIL / 549

SOUTENIR LES PERSONNES SURVIVANTES ET LES TÉMOINS DE VIOLENCE / 553

PARTICIPER À L'ÉCOSYSTÈME DE SÉCURITÉ COMMUNAUTAIRE / 553

PROMOUVOIR L'ÉGALITÉ ET L'INCLUSION / 553

Médias / 556

Professionnels, fournisseurs de services de première ligne et organismes d'agrément / 558

PROFESSIONNELS ET FOURNISSEURS DE SERVICES DE PREMIÈRE LIGNE / 558

ORGANISMES D'AGRÈMENT PROFESSIONNEL / 560

Surveillance des services aux communautés pauvres et marginalisées financés par l'État / 564

PARTIE D

APPLICATION DES LEÇONS APPRISES / 569

CHAPITRE 13 Accès aux armes à feu et sécurité des collectivités / 570

Introduction / 571

Les armes à feu au Canada : portrait de la situation actuelle / 573

LA RÉGLEMENTATION DES ARMES À FEU AU CANADA / 573

LES STATISTIQUES SUR LES ARMES À FEU AU CANADA / 577

Le nombre de titulaires de permis et d'armes à feu / 577

Les crimes violents commis à l'aide d'armes à feu / 578

Les armes à feu et la violence fondée sur le sexe / 580

Les blessures et suicides liés aux armes à feu / 581

Les collectivités rurales et les armes à feu / 583

Comparaison avec d'autres pays / 583

LES OBLIGATIONS JURIDIQUES INTERNATIONALES DU CANADA / 584

Convention interaméricaine, 1997 / 585

Protocole sur les armes à feu, 2005 / 586

Traité sur le commerce des armes, 2019 / 587

Autres obligations / 587

L'accès de l'agresseur aux armes à feu : résumé des constatations / 589

QUESTIONS SOULEVÉES PAR CES CONSTATATIONS FACTUELLES / 590

Pertes massives, armes à feu et réglementation des armes à feu / 591

LES LIENS ENTRE LES ARMES À FEU ET ENTRE LE CONTRÔLE DES ARMES ET LES FUSILLADES DE MASSE / 591

LES RÉPONSES AUX FUSILLADES DE MASSE AUX ÉTATS-UNIS / 593

RÉPONSES INTERNATIONALES / 596

Attentat terroriste contre deux mosquées de Christchurch / 596

Fusillades de masse au Royaume-Uni / 598

Fusillade de Hungerford / 599

Fusillade de Dunblane / 601

Fusillade de West Cumbria / 603

Conséquences de la réforme de la réglementation des armes à feu / 605

Port Arthur, Tasmanie, Australie / 606

LEÇONS APPRISSES DES EXPÉRIENCES INTERNATIONALES / 618

La réglementation canadienne sur les armes à feu / 620

SURVOL HISTORIQUE / 620

La technologie des armes à feu / 620

Les fusillades de masse et autres crimes commis avec des armes à feu / 622

DÉVELOPPEMENTS APRÈS AVRIL 2020 / 627

La prévention par le contrôle des armes à feu / 633

RÉFORME LÉGISLATIVE ET RÉGLEMENTAIRE / 634

Système de classification / 634

Munitions / 636

Interdire les chargeurs surdimensionnés / 638

Autre réforme législative / 640

LUTTE CONTRE LA CONTREBANDE TRANSFRONTALIÈRE D'ARMES À FEU ET DE MUNITIONS / 640

RENFORCEMENT DE L'APPLICATION DE LA LOI / 645

Dispositions relatives à la sélection / 645

La complexité comme obstacle à une application efficace / 648

Collaboration entre les organismes / 649

Suivi et traçage / 650

Données et reddition de comptes / 650

Au-delà de la réglementation : prévention en matière de santé publique / 652

SENSIBILISATION ET ÉDUCATION DU PUBLIC / 653

MÉCANISMES DE PROMOTION DE LA SÉCURITÉ COMMUNAUTAIRE / 661

Conclusion et recommandations / 662

CHAPITRE 14 **Matériel de police / 674**

Introduction / 675

Usurpation de l'identité policière et confiance de la population / 678

Réglementation du matériel de police / 686

VÉHICULES DE POLICE / 687

UNIFORMES DE POLICE / 690

AUTRES ARTICLES DE L'ÉQUIPEMENT DE POLICE / 696

LÉGISLATION DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE / 699

Leçons apprises et recommandations / 701

CHAPITRE 15 **Cultiver des masculinités saines / 706**

Masculinité malsaine et violence / 707

Stratégies pour cultiver le changement / 712

STRATÉGIES DE PRÉVENTION / 714

INTERVENTION PRÉCOCE / 716

RÉPONSE / 721

RÉTABLISSEMENT ET GUÉRISON / 726

Conclusion et recommandation / 728

Notes / 731

Parcourir ce rapport

Santé mentale et bien-être

Parfois, il peut s'avérer difficile de lire un document relatant des situations pénibles ou bouleversantes sur le plan émotionnel. Lors de la lecture ce rapport, vous devez rester attentif à votre état mental et à votre bien-être. Si vous ou une personne que vous connaissez ressentez le besoin d'un soutien, passez en revue les ressources indiquées ci-après ou consultez les régies de santé publique locales ou l'Association canadienne pour la santé mentale (<https://cmha.ca/fr>) afin de trouver des ressources dans votre région. Une liste de services est également disponible sur le site Web de la Commission, au <https://commissiondespertemassives.ca>.

- Si vous éprouvez des difficultés ou si vous vous sentez submergé par vos émotions, vous pouvez à *tout moment* composer le numéro de la **ligne d'urgence en santé mentale et dépendances de la Nouvelle-Écosse**, au **1 888 429-8167**. Vous ne devez pas nécessairement être en situation de crise pour appeler et rien n'est trop grave ou trop léger pour demander de l'aide. Le service d'urgence provincial de la Nouvelle-Écosse (Nova Scotia Provincial Crisis Service) peut aussi vous donner les coordonnées d'autres services d'intervention d'urgence disponibles, si vous résidez ailleurs qu'en Nouvelle-Écosse.
- Si vous ou une personne que vous connaissez éprouvez des difficultés, vous pouvez appeler le **211** ou visiter le site <https://211.ca/fr>. Le 211 offre une assistance 24 heures sur 24 dans plus d'une centaine de langues et saura vous mettre directement en contact avec des services qui pourront répondre à vos besoins.
- La ligne **Jeunesse, J'écoute** est une ligne d'assistance téléphonique nationale qui offre un soutien confidentiel. Vous pouvez la joindre au 1 800 668-6868 ou en textant PARLER au 686868.
- Vous trouverez d'autres services de soutien offerts dans tout le Canada sur le site <https://www.wellnesstogether.ca/fr-CA>.

Structure du rapport

Redresser la barre ensemble est le rapport final de la Commission des pertes massives. Il résume tout ce que nous avons appris au sujet des pertes massives survenues en avril 2020 en Nouvelle-Écosse et présente nos recommandations pour rendre nos collectivités plus sécuritaires.

Le rapport est divisé en sept volumes. Les plus longs d'entre eux sont subdivisés en parties et en chapitres consacrés à des thèmes précis, tandis que d'autres sont uniquement constitués de chapitres. Les recommandations, les principales constatations et les leçons tirées de ce travail d'examen sont intégrées dans l'ensemble du rapport et sont également recensées dans le résumé. Des documents supplémentaires et des annexes sont également disponibles. Tous les éléments relatifs au rapport final sont disponibles sur le site Web de la Commission, au <https://commissiondespertesmassives.ca> et via Bibliothèque et Archives Canada.

Chaque volume du rapport final est consacré à un aspect de notre mandat :

- Volume 1** Approche et but visé
 - Volume 2** Ce qui s'est passé
 - Volume 3** Violence
 - Volume 4** Collectivités
 - Volume 5** Services de police
 - Volume 6** Mise en œuvre : une responsabilité partagée d'agir
 - Volume 7** Processus; et Volume 7 Documents supplémentaires
- Annexe A – Échantillon de documents
Annexe B – Rapports
Annexe C – Pièces à conviction

Nous espérons que ce rapport permettra non seulement d'encourager les conversations sur la sécurité au sein des collectivités, mais qu'il aidera aussi les personnes et les organisations à passer de la conversation à l'action collective. Ensemble, nous pouvons contribuer à rendre nos collectivités plus sécuritaires.

Note concernant la traduction : Les graphiques ne provenant pas de la Commission et disponibles uniquement en anglais n'ont pas été traduits. Les transcriptions des procédures/audiences mentionnées dans les notes de fin réfèrent à la pagination de la version anglaise, mais ces transcriptions sont aussi disponibles en français. Sauf indication contraire, toutes les citations aux présentes ont été traduites par nos soins. Le masculin inclut le féminin dans tous les cas où le contexte n'est pas explicite.

Nous nous souvenons de

Tom Bagley

Kristen Beaton, qui attendait un enfant

Greg et Jamie Blair

Joy et Peter Bond

Lillian Campbell

Corrie Ellison

Gina Goulet

Dawn et Frank Gulenchyn

Alanna Jenkins et Sean McLeod

Lisa McCully

Heather O'Brien

Jolene Oliver, Aaron Tuck et Emily Tuck

La gendarme Heidi Stevenson

E. Joanne Thomas et John Zahl

Joey Webber

Introduction au Volume 4

INTRODUCTION AU VOLUME 4

Le Volume 2, Ce qui s'est passé, présente une vue d'ensemble des événements qui se sont déroulés avant, pendant et immédiatement après les pertes massives d'avril 2020 survenues en Nouvelle-Écosse. Il contient également les premières principales constatations que nous avons dressées au sujet des agissements de l'agresseur et des réponses des individus et de la collectivité, de la GRC et d'autres services de police et d'intervention d'urgence.

Les Volumes 3, 4 et 5 s'appuient sur ces constatations et les examinent à la lumière des causes, du contexte et des circonstances des événements. Selon notre mandat, nous devons nous pencher sur 11 questions particulières dans le cadre de notre examen de la façon dont les pertes massives se sont produites et de leur raison. Nous avons donc analysé ces questions sous l'angle de trois grands thèmes, qui font chacun l'objet d'un volume dans le présent Rapport : la Violence (Volume 3), les Collectivités (Volume 4) et les Services de police (Volume 5). Ces volumes renferment nos constatations et conclusions supplémentaires concernant un ensemble de sujets à l'intérieur de chaque thème, et les approfondissent en relevant les leçons à tirer et en formulant des recommandations pour guider l'action.

Dans le Volume 3, Violence, nous dressons des constatations factuelles à propos des antécédents de violence de l'agresseur, y compris la violence fondée sur le sexe et la violence entre partenaires intimes; son acquisition de matériel de police, notamment d'une réplique d'autopatrouille de la GRC; et son acquisition et sa possession illégales d'armes à feu. Nous présentons ce que nous avons appris de ces aspects du comportement de l'agresseur connus de la collectivité et décrivons les interactions de celui-ci avec la police. Nous étudions ces constatations factuelles à la lumière de ce que nous avons appris sur l'agresseur, sur les pertes massives et sur la prévention des pertes massives.

Dans le Volume 5, Services de police, nous nous appuyons sur les constatations et les conclusions faites dans les volumes précédents. Nous procédons à une

évaluation complète de la qualité de l'intervention lors des pertes massives d'avril 2020. Nous examinons la crise continue qui a affligé la GRC dans les jours, semaines et mois qui ont suivi les pertes massives. L'une des principales questions abordées est celle de la communication avec la population pendant et après les pertes massives, notamment en ce qui concerne les alertes. La perte de confiance dans la police, notamment de la part des membres de la collectivité les plus touchés par les pertes massives, est un autre thème abordé. Dans le Volume 5, nous poursuivons la réflexion sur la sécurité des collectivités entamée dans les Volumes 3 et 4 en examinant le rôle des services de police au sein de l'écosystème plus large des collectivités et des autres organismes de sécurité publique. Nous étudions également les améliorations à apporter aux pratiques policières au quotidien afin de renforcer l'efficacité et la légitimité de la police.

Dans le Volume 4, nous abordons plusieurs questions énoncées dans le mandat de la Commission, notamment la directive d'enquêter sur « les mesures prises pour informer, soutenir et mobiliser les victimes, les familles et les citoyens concernés ». Nous formulons également d'autres constatations principales, leçons apprises et recommandations par rapport aux questions suivantes, énoncées dans les décrets :

- (ii) l'accès aux armes¹⁰²
- (iii) à feu;
- (v) les communications avec le public pendant et après l'événement, notamment l'utilisation appropriée du système d'alerte au public établi dans le cadre du programme En Alerte;
- (vi) les politiques relatives à l'élimination des véhicules de police et de tout équipement, trousse et vêtements connexes;
- (xi) l'information et le soutien fournis aux familles des victimes, aux citoyens concernés, au personnel des corps policiers et à la collectivité.

Dans le Volume 4, *Collectivités*, nous nous concentrons sur le rôle des collectivités et de leurs membres dans la réponse aux incidents critiques et dans leur contribution à la sécurité et au bien-être collectifs. Nous débutons notre propos en reconnaissant l'ampleur du préjudice résultant des pertes massives d'avril 2020 en nous focalisant sur les vies fauchées, les survivants et leurs familles, ainsi que l'effet de vague ayant frappé les collectivités touchées, les intervenants d'urgence et le reste de la population à travers un modèle d'impact circulaire. L'une des principales constatations formulées dans le Volume 2 est que les membres de la collectivité

ont joué un rôle central en tant que premiers répondants lors des pertes massives. Dans le Volume 3, nous rapprochons ces deux constatations pour souligner la façon dont les membres de la collectivité sont également les premiers acteurs de la prévention, dans le sens où ils veillent à la sécurité des femmes et des autres personnes touchées par la violence fondée sur le sexe.

Dans le présent volume, nous approfondissons cette notion de double rôle de la collectivité. Les collectivités et leurs membres sont à la fois concernés par les interventions en cas d'incident critique et par les systèmes visant à garantir la sécurité au quotidien, mais ils ont aussi un rôle actif à jouer dans la réponse aux incidents et dans la contribution à la sécurité et au bien-être collectifs sur une base permanente. Plus fondamentalement peut-être, nous reconnaissons à travers la structure de notre Rapport que nous devons rééquilibrer la relation entre les collectivités et la police pour assurer la sécurité publique. En clair, les collectivités passent avant tout.

Dans le Volume 1, nous avons décrit le système de sécurité publique de la Nouvelle-Écosse comme ayant de nombreuses composantes, dont les institutions, les organisations et les intervenants qui ont la responsabilité officielle d'assurer la sécurité de tous, ainsi que les organismes communautaires, les groupes et les particuliers qui apportent également une contribution non négligeable. Nous avons expliqué que ces organisations autonomes et largement indépendantes deviennent un « système » lorsque des canaux et des pratiques sont établis et utilisés pour assurer une communication, une coopération et une collaboration régulières et cohérentes. Dans le Volume 2, nous avons relevé des lacunes systémiques dans la réponse du système provincial de sécurité publique aux pertes massives d'avril 2020.

Dans le Volume 3, nous avons également attiré l'attention sur le fait que la capacité d'un système de sécurité publique à intervenir en cas d'incident critique et la façon dont il fonctionne au quotidien sont profondément et intrinsèquement liées. Dans ce volume, nous avons examiné le fonctionnement de ce système au cours des années qui ont précédé les pertes massives et nous avons constaté qu'il ne permettait pas de prévenir, d'intervenir et de réagir face aux comportements violents et illégaux de l'agresseur sur de nombreuses années. Les recommandations formulées dans le Volume 3 rappellent l'importance d'une approche de la violence fondée sur la santé publique, notamment en ce qui concerne la prévention des pertes massives. Une approche collective et holistique est donc nécessaire et, pour ce faire, nous devons mettre en place un écosystème de sécurité communautaire solide. Les réponses aux incidents critiques axées sur la collectivité et

la mobilisation de celle-ci autour de la sécurité et du bien-être sont deux piliers de cet écosystème, que nous avons définis dans le Volume 4. L'écosystème de sécurité est un moyen d'exprimer l'action collective entre les organisations et les acteurs qui ont une responsabilité officielle en matière de sécurité publique au sens large, conformément à une démarche de santé publique. Pour être efficace, cet écosystème doit fonctionner de manière globale, coordonnée et holistique et en coopération active avec les membres de la collectivité. Nous sommes tous responsables de la sécurité des autres.

Aperçu du Volume 4

Le Volume 4 se compose de quatre parties : (A) Ruralité et collectivités rurales; (B) Interventions axées sur la collectivité en cas d'incident critique; (C) Sécurité et bien-être communautaires; et (D) Application des leçons apprises.

Notre examen du thème de la collectivité commence par la reconnaissance des dimensions rurales des pertes massives d'avril 2020. Ces pertes se sont produites dans les comtés de Colchester, Cumberland et Hants, une région géographique relativement étendue du centre de la Nouvelle-Écosse, et constituée d'étendues rurales et de petites villes. Portapique et Wentworth sont de petites localités isolées, par exemple, où la densité de population est inférieure à 15 personnes par kilomètre carré. Il s'agit du plus grand incident impliquant des pertes massives étant survenu dans un ensemble de collectivités rurales, et ce caractère rural est un facteur contextuel qui a contribué à façonner l'incident lui-même et l'intervention pendant et après les 18 et 19 avril. La ruralité permet également de mieux comprendre les développements avant la survenue de pertes massives. L'agresseur se déplaçait entre son chalet de Portapique et sa résidence de Dartmouth, gagnant sa vie dans des cliniques de denturologie à Dartmouth et à Halifax (avec une clientèle rurale importante), mais il passait la majeure partie de la semaine à Portapique.

La partie A explore les différences entre la vie dans les collectivités rurales et dans les autres milieux. Bien que chaque collectivité rurale soit unique, il existe des caractéristiques communes aux modes de vie ruraux qui se rejoignent dans l'idée de « ruralité ». Dans le chapitre 1, nous examinons le concept de ruralité et de vie rurale en Nouvelle-Écosse et, d'une manière générale, au Canada. Nous abordons

également la question de la possession et de l'utilisation d'armes à feu dans les collectivités rurales. Le chapitre 2 donne un aperçu des recherches et des statistiques sur la criminalité rurale. Il examine également deux défis actuels et connexes en matière de maintien de l'ordre : le manque de confiance de la collectivité et les développements récents sur le plan de l'autodéfense dans le contexte rural. Dans le chapitre 3, nous examinons les données probantes de la Commission sur le bien-être des collectivités rurales, en mettant l'accent sur la Nouvelle-Écosse. Au fur et à mesure que nous allons de l'avant après les pertes massives, il est essentiel que les collectivités rurales et leurs voix soient entendues dans les discussions et les décisions sur la meilleure façon d'assurer leur sécurité comme leur bien-être.

Nous examinons les questions liées aux collectivités rurales et au bien-être, non seulement pour mieux comprendre les causes, le contexte et les circonstances des pertes massives, mais aussi pour nous aider à élaborer des recommandations qui tiennent compte de la réalité rurale. Tout au long du Volume 4 et dans le Volume 5, nous accordons une attention particulière au rôle et aux besoins des collectivités rurales dans des domaines tels que les systèmes d'alerte publique, l'accès aux services de soutien, la sécurité et le bien-être communautaires, l'accès aux armes à feu et les services de police.

La partie B présente et explore le concept des interventions axées sur la collectivité en cas d'incident critique. La collectivité, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, n'est pas un acteur passif : ses membres jouent un rôle dans la sécurité au quotidien, et les collectivités comme leurs membres sont des agents actifs dans toutes les phases de l'intervention en cas d'incident critique. L'une des principales leçons apprises est que l'élaboration d'une approche communautaire de l'intervention en cas d'incident critique devrait être l'objectif à atteindre à l'avenir. Pour ce faire, il faut placer les collectivités au centre de l'action et englober des processus mobilisateurs à tous les stades : prévention et atténuation, préparation, intervention et rétablissement. Afin de jouer efficacement ces rôles, les collectivités doivent participer à la planification et aux préparatifs, et leurs membres devront être éduqués et formés avant un incident critique. Pour protéger les vies et promouvoir la sécurité, les collectivités et leurs membres auront besoin d'avertissements et d'autres informations au cours d'un incident. Les collectivités et leurs membres ont également besoin d'informations, de soutien et de ressources après coup pour les aider à retrouver santé et bien-être, y compris à rétablir un sentiment de sécurité. Le fait d'aider les collectivités et leurs membres à se rétablir complètement contribue à la prévention et à l'atténuation des effets négatifs à long terme qui pourraient mener à de futurs incidents critiques.

Dans le chapitre 4, nous regroupons ce que nous avons appris sur le soutien post-incident dans un cadre relatif aux interventions axées sur la collectivité en cas d'incidents impliquant des pertes massives. La première section du chapitre établit les paramètres permettant de comprendre les répercussions en examinant qui est touché par des pertes massives, et quels sont leurs effets sur la santé. La deuxième examine trois approches pour comprendre les besoins après l'incident et conclut par un bref exposé sur les répercussions des besoins non satisfaits. La troisième section propose une série de principes pour guider les interventions axées sur la collectivité et la quatrième présente plusieurs pratiques prometteuses. La conclusion rassemble ces éléments dans un cadre de principes directeurs.

Dans le chapitre 5, nous examinons l'élaboration et la mise en œuvre de systèmes d'alerte publique efficaces. Nous nous attachons à évaluer si En Alerte peut fournir les solides capacités d'alerte au public nécessaires pour assurer une intervention axée sur la collectivité en cas d'incidents impliquant des pertes massives et d'autres menaces pour la sécurité publique. Nous commençons par expliquer les concepts et les termes clés et nous donnons un aperçu historique des alertes d'urgence, ainsi que du développement et du fonctionnement du système En Alerte. Nous explorons également d'autres approches pour les systèmes d'alerte publique. Nous nous appuyons sur cette base pour présenter ce que nous avons appris sur les besoins et les expériences des collectivités lors des pertes massives d'avril 2020 et, plus généralement, sur les répercussions différenciées de la diffusion d'alertes. Sur la base de ces informations générales et des points de vue des collectivités, nous évaluons En Alerte et élaborons un ensemble de principes de conception des systèmes d'alerte publique pour guider la réforme. La section portant sur les conclusions comprend nos recommandations à cet effet.

Le chapitre 5 se concentre exclusivement sur nos constatations concernant la nécessité d'un système d'alerte publique plus efficace à l'avenir. Notre évaluation minutieuse des mesures prises par la GRC pour communiquer avec la population pendant et après les pertes massives, notamment les mesures pour avertir la population, est présentée dans le Volume 5. Le choix du meilleur système d'alerte au public est une décision qui appartient au public canadien, aux collectivités. Le recours à ces systèmes par la police et les autres services de sécurité publique impliqués dans la gestion des urgences est un sujet distinct, mais tout aussi important.

Les systèmes publics doivent être préparés à répondre aux conséquences des incidents impliquant des pertes massives en mettant en place des mécanismes

d'information et de soutien pour répondre aux besoins des personnes, des familles et des collectivités touchées par l'incident. Les collectivités et leurs membres ont également besoin d'informations, de soutiens et de ressources après coup pour les aider à retrouver santé et bien-être, y compris à rétablir un sentiment de sécurité. Le soutien apporté aux collectivités et à leurs membres en vue d'un rétablissement complet contribue à la prévention des répercussions néfastes permanentes (et à l'atténuation des répercussions à long terme) qui pourraient être à l'origine de nouveaux incidents critiques. Dans Partie B, nous évaluons les approches adoptées pour répondre aux besoins de soutien de toutes les personnes touchées par les pertes massives.

Dans les chapitres suivants (6, 7 et 8), nous passons en revue les besoins d'information et de soutien de trois groupes de personnes touchées. Dans le chapitre 6, nous examinons comment les interventions en cas d'incident critique axées sur la collectivité peuvent répondre aux besoins d'information des personnes touchées pendant et après des pertes massives. Nous nous appuyons sur nos constatations sur les besoins d'information des personnes les plus touchées par les pertes massives d'avril 2020 et examinons de manière élargie l'approche des services aux victimes employée par la GRC. Nous examinons les propositions visant à revitaliser cette approche et envisageons ensuite des pistes plus transformatrices adaptées à l'ampleur de tels incidents. Nous décrivons quelques pratiques prometteuses à cet égard. Nous concluons en dégagant les leçons apprises à la lumière du cadre de principes directeurs établi au chapitre 4 et formulons une recommandation visant à assurer la capacité de répondre aux besoins des survivants et des personnes touchées à la suite de pertes massives.

Au chapitre 7, nous utilisons une structure similaire pour examiner comment répondre au mieux aux besoins en services de soutien des intervenants d'urgence. Nous utilisons le terme « intervenants d'urgence » pour désigner toutes les personnes qui interviennent en cas d'urgence, y compris les pompiers, la police et les paramédics, ainsi que d'autres personnes qui, en vertu de leur profession ou de leur rôle de bénévole, participent à l'intervention, que ce soit immédiatement ou dans les heures, les jours et les semaines qui suivent l'incident. La liste comprend tout le monde, des préposés qui répondent à un appel au 911 aux infirmières des salles d'urgence, en passant par les bénévoles qui participent aux efforts de rétablissement et les personnes qui traitent et restaurent les scènes de crime – y compris les nettoyeurs professionnels et les opératrices de dépanneuses. Ce groupe est également désigné par l'expression « personnel de sécurité publique », mais l'expression « intervenants d'urgence » reflète mieux leur rôle en relation avec notre mandat.

Comme nous l'avons indiqué dans le Volume 1, nous estimons qu'entre cinq cent et six cent personnes ont participé à titre professionnel à l'intervention relative aux pertes massives d'avril 2020 et à leurs suites.

Le chapitre 7 comprend trois parties. La première examine les approches permettant de comprendre les besoins des intervenants d'urgence à la suite d'un incident impliquant des pertes massives. Cet examen porte sur les répercussions et les mesures qui peuvent être prises pour favoriser des comportements sains en matière de recherche d'aide. La deuxième partie explore la prévention et la planification proactive du bien-être. Nous concluons cette deuxième partie par nos principales constatations, leçons apprises et une recommandation visant à assurer la planification et la préparation d'approches communautaires des interventions intégrant une approche préventive axée sur le bien-être. La troisième partie passe en revue les mesures prises pour répondre aux besoins des intervenants d'urgence à la suite des pertes massives d'avril 2020. Nous examinons ensuite en profondeur les expériences et les points de vue des intervenants d'urgence en ce qui concerne l'accès aux services de soutien pour répondre à ces besoins. La dernière partie synthétise ces expériences en mettant l'accent sur les propositions faites par les intervenants d'urgence concernant les mesures qui pourraient être prises pour améliorer à l'avenir l'aide apportée à ce groupe.

Dans le chapitre 8, nous examinons la manière de répondre au mieux aux besoins de soutien des personnes et des collectivités touchées. Ces besoins peuvent être satisfaits à la fois par les canaux formels mis en place par les institutions du secteur public – comme les systèmes de prestation de soins de santé – et de manière plus informelle, via des canaux personnels, communautaires et individuels. Nous nous concentrons ici sur les mécanismes formels de soutien par le biais des systèmes de soins de santé et des services d'aide aux victimes. Ce chapitre commence par un examen des approches visant à comprendre les besoins de soutien des personnes et des collectivités touchées à la suite d'incidents impliquant des pertes massives. Il résume les informations explorées au chapitre 1 et s'appuie sur des discussions concernant les catégories de besoins, les types de services de soutien et les besoins de la collectivité. La deuxième section présente en détail les approches adoptées par la Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse et les Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse (un programme du ministère de la Justice) pour élaborer et mettre en œuvre des systèmes et des services de soutien à la suite des pertes massives d'avril 2020. La troisième section détaille les expériences et les perspectives en lien avec de tels services. La dernière section contient nos conclusions, nos principales constatations, les leçons apprises et nos recommandations.

Au chapitre 9, nous nous penchons sur les réponses communautaires aux pertes massives d'avril 2020. De nombreux membres des collectivités des comtés de Colchester, Cumberland et Hants nous ont dit qu'ils ne voulaient pas être définis par ces pertes et nous ont fait part des mesures qu'ils prenaient pour aller de l'avant et favoriser la résilience. Dans le même temps, la population est grandement préoccupée par l'ampleur et la profondeur des besoins d'aide non satisfaits au sein des collectivités les plus touchées. Nous concluons qu'il y a eu un « déficit de guérison » équivalant à une urgence de santé publique, et nous formulons des recommandations d'action urgente pour promouvoir la guérison et soutenir la résilience.

Dans la partie C, nous examinons la manière de créer des écosystèmes qui mobilisent activement les membres de la collectivité dans la promotion de la sécurité et du bien-être de chaque personne, et de la collectivité dans son ensemble. Au chapitre 10, nous décrivons l'expérience canadienne en matière de police communautaire et examinons les obstacles à la mise en œuvre de nouveaux modèles de services de police, qui se traduisent par des promesses non tenues. Nous en concluons qu'au lieu de commencer par des questions sur le rôle de la police, nous devons recadrer la question et commencer par la collectivité. Nous posons deux questions : qu'est-ce qui permet d'assurer la sécurité des collectivités? Qu'est-ce qui permet d'assurer la sécurité des collectivités rurales? Notre réponse est la suivante : la planification – à l'échelle du système – de la sécurité et du bien-être de la collectivité offre le plus grand potentiel pour atteindre ces objectifs.

Au chapitre 11, nous recommandons que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux adoptent des cadres de travail à l'égard de la sécurité, du bien-être et des ressources viables à long terme. Ces cadres fournissent certes la structure, mais c'est la mobilisation de la collectivité qui en sera le moteur. Ce sont les membres de la collectivité et leurs organismes partout au Canada qui détermineront les exigences pour répondre à leurs besoins en matière de sécurité et de bien-être des collectivités. L'attention devrait être portée sur la création des conditions propices au changement, et non sur l'élaboration du bon programme ou de la bonne stratégie.

Dans la première section du chapitre 11, nous présentons ce que nous avons appris sur les étapes nécessaires pour créer les conditions et la structure d'un engagement communautaire substantiel : s'engager en faveur de l'égalité, établir des cadres de planification et diriger des processus guidés pour la création d'une vision commune de la sécurité et du bien-être de la collectivité. Nous fournissons un exemple pour chacune de ces étapes : le plan national de l'Écosse, les cadres

provinciaux de l'Ontario et le processus de vision de la Municipalité régionale de Halifax. Dans la deuxième section, nous cernons les mécanismes permettant de mettre en place l'infrastructure nécessaire pour faciliter la mise en œuvre des plans pour la sécurité et le bien-être de la collectivité, y compris par la mobilisation continue de cette dernière. Ces mécanismes sont la collaboration permanente, les approches multisectorielles et l'évaluation.

Qu'est-ce qui changera si nous partons du principe que nous sommes tous responsables de la sécurité des autres? Au chapitre 12, nous examinons ce que cette approche de la responsabilité collective signifie pour certains des acteurs et entités qui n'ont pas de rôle formel dans l'écosystème de la sécurité : les particuliers, les entreprises et les médias. L'un de nos principaux points de mire est de créer une culture plus forte de l'intervention des observateurs. Nous nous penchons également sur le rôle et les responsabilités des professionnels qui fournissent des services publics aux personnes marginalisées en raison de leurs faibles revenus et de certaines formes d'oppression, notamment le racisme systémique. Cette orientation découle de nos précédentes constatations concernant le comportement prédateur, violent et intimidant de l'agresseur à l'égard des membres de la communauté afro-néo-écossaise de Dartmouth et du North End de Halifax (Volume 3, partie A). Notre analyse s'étend plus généralement à la surveillance gouvernementale des services publics fournis par des professionnels indépendants aux membres des collectivités marginalisées. Nous accordons une attention particulière à la réévaluation de ces rôles et responsabilités dans la perspective des pertes massives d'avril 2020. Cette réévaluation sert également d'exemple du type de recadrage qui permettra une réponse pansociétale efficace.

Notre mandat nous demande d'enquêter sur l'accès de l'agresseur aux armes à feu et au matériel de police en tant qu'aspects des causes, du contexte et des circonstances des pertes massives d'avril 2020. Nous avons constaté que l'acquisition illégale d'armes à feu par l'agresseur et l'acquisition des articles nécessaires à son déguisement de policier – en particulier pour la fabrication de la réplique d'autopatrouille de la GRC – lui ont permis de commettre ses crimes. Dans la partie D, nous examinons les mesures à prendre pour appliquer les leçons apprises des travaux de la Commission aux systèmes en place limitant l'accès aux armes à feu et au matériel de police, dans l'optique de faire respecter ces restrictions.

L'une de nos principales constatations est que l'application du régime canadien des armes à feu n'a pas permis d'empêcher l'agresseur d'acquérir les moyens de commettre les pertes massives d'avril 2020. Au chapitre 13, nous évaluons ce

régime en tenant compte de son fonctionnement, en conjonction avec d'autres aspects de nos systèmes de sécurité publique et communautaire. C'est la société canadienne, la collectivité des collectivités du pays, qui doit décider quelles armes létales devraient être accessibles pour un usage civil, à quelles fins, et dans quelles conditions.

Dans la première section, nous donnons un aperçu de la situation des armes à feu au Canada afin de fournir des éléments d'information et de contexte pour les réflexions qui suivent. Il s'agit d'une vue d'ensemble de la réglementation à ce sujet et d'une série de données statistiques sur ces armes et leur utilisation. La deuxième section est un résumé de nos constatations sur l'accès et l'emploi des armes à feu par l'agresseur, ainsi qu'un recensement des questions soulevées par ces constatations.

Dans la troisième section, nous présentons ce que nous avons appris sur les pertes massives, les armes à feu et le contrôle des armes à feu. Nous étudions la relation entre les armes à feu, leur contrôle et les fusillades de masse aux États-Unis, en nous appuyant sur l'exposé du Volume 3, et nous passons brièvement en revue les réponses apportées par les États-Unis à ces événements. Nous analysons également ce qu'ont fait la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et l'Australie suite aux pertes massives qui s'y sont produites, et nous tirons des leçons de ces expériences internationales.

Dans la quatrième section, nous examinons la réglementation canadienne en matière d'armes à feu. Dans un premier temps, nous présentons une perspective historique, puis nous abordons l'évolution de la situation après les pertes massives d'avril 2020. Nous nous concentrons ici sur la manière dont les développements technologiques, les pertes massives et d'autres crimes ont façonné l'approche du Canada en matière de contrôle des armes à feu.

Dans la cinquième section, nous abordons l'avenir de la prévention de la violence par le biais du contrôle des armes à feu. La réflexion s'articule autour de trois stratégies principales : la réforme législative et réglementaire, la lutte contre la contrebande transfrontalière et le renforcement de l'application de la réglementation. Dans la sixième section, nous examinons le second volet de la prévention, en nous intéressant, au-delà de la réglementation, à des sujets tels que la sensibilisation/l'éducation du public et les mécanismes visant à promouvoir la sécurité des collectivités. Nous concluons le chapitre en fournissant nos conclusions et nos recommandations.

« Matériel de police » est le terme adopté par la Commission pour désigner les véhicules, les uniformes et les équipements de police, qu'ils soient authentiques ou non. L'équipement de police se compose de divers articles : les armes à feu et autres armes moins meurtrières, l'équipement associé aux véhicules de police, notamment les écrans protecteurs et les gyrophares, et les insignes de la police. Il comprend également des articles hautement sensibles et sécurisés comme les radios de police chiffrées, les ordinateurs portables fournis à l'usage de la police et les carnets de police.

Dans le Volume 3, Violence, nous apprenons que l'agresseur possédait à la fois des articles authentiques et des répliques d'articles de la GRC. Il possédait notamment une réplique d'autopatrouille de la GRC, qu'il avait assemblée à partir d'une Ford Taurus retirée du service. De nombreux membres de la collectivité étaient au courant de l'existence de ce véhicule, tant au moment de son assemblage qu'une fois sa fabrication achevée. Dans le Volume 2, Ce qui s'est passé, et le Volume 5, Services de police, nous expliquons que le fait que l'agresseur se soit fait passer pour un policier a rendu plus complexe l'intervention en cas d'incident critique, en particulier au cours de la phase de poursuite le 19 avril. Le fait que les éléments d'information concernant la réplique d'autopatrouille de la GRC et le déguisement de l'agresseur n'aient pas été rendus publics en temps voulu a privé les membres de la collectivité de renseignements qui les auraient aidés à assurer leur sécurité lors des pertes massives.

Dans le chapitre 14, nous examinons les effets de l'usurpation de l'identité policière sur la confiance du public. Nous avons entendu très clairement, lors des consultations menées auprès de la collectivité et des procédures publiques, que l'usurpation de l'identité policière dans le cadre des pertes massives d'avril 2020 a ébranlé la confiance du public à l'égard de la police, et en particulier de la GRC. Nous examinons les questions de politiques plus générales liées à la réglementation du matériel de police, y compris les systèmes de gestion de l'inventaire et d'élimination des articles, ainsi que les défis posés par la réglementation de l'accès à de nombreux éléments particuliers du matériel de police. Nous concluons que les mesures visant à résoudre ces problèmes doivent être systémiques et globales.

Au chapitre 15, nous explorons les approches permettant de cultiver des masculinités plus saines. Cette discussion s'appuie sur les constatations et les recommandations du Volume 3, Violence, concernant le rôle des conceptions malsaines de la masculinité dans la perpétration de la violence. Nous concluons que les initiatives cultivant des formes de masculinité saine contribueront à l'un des principaux

changements culturels nécessaires pour mettre fin à la violence fondée sur le sexe et représentent à ce titre un volet important de la réponse pansociétale.

Dans la première section du chapitre 15, nous résumons les informations recueillies par la Commission sur une approche de santé publique visant à prévenir la violence masculine. Dans la deuxième, nous explorons les initiatives visant à cultiver des masculinités saines en relation avec les quatre principales stratégies préventives de santé publique cernées dans le Volume 3 : la prévention, l'intervention rapide, la réaction, le rétablissement et la guérison. Ce chapitre est une étude de cas d'un ensemble d'initiatives que les collectivités devraient envisager d'inclure dans leurs plans de sécurité et de bien-être.

Partie A :
Ruralité et collectivités rurales

Introduction

Introduction

Les pertes massives d'avril 2020 ont eu lieu dans les comtés de Colchester, de Cumberland et de Hants, une région relativement vaste du centre de la Nouvelle-Écosse composée de zones rurales et de petites localités. Portapique et Wentworth sont, par exemple, de petites collectivités isolées, la densité de la population y étant inférieure à 15 habitants par kilomètre carré. Ces événements constituent les plus importantes pertes massives ayant eu lieu dans un ensemble de collectivités rurales. Ce caractère rural est un facteur contextuel qui a façonné l'incident lui-même et l'intervention, tant pendant qu'après les journées des 18 et 19 avril.

Comtés les plus touchés : population

	Nbre d'habitant(e)s en 2016	Nbre d'habitant(e)s en 2021	Nbre d'habitant(e)s au km2 en 2016	Nbre d'habitant(e)s au km2 en 2021
Colchester	50 585	51 476	13,9	14,2
Cumberland	30 005	30 538	7,0	7,1
Hants	42 558	45 140	13,9	14,8
Total	123 148	127 154	-	-

La ruralité permet également de contextualiser notre compréhension des événements ayant précédé les pertes massives. L'agresseur vivait en alternance entre son chalet de Portapique et sa résidence principale de Dartmouth, gagnant sa vie dans ses cliniques de denturologie à Dartmouth et à Halifax (avec une importante

clientèle rurale), mais passant la majeure partie de chaque semaine à Portapique. Comme nous l'avons indiqué dans le volume 3, *Violence*, il employait de nombreux membres de la collectivité de Portapique et les payait en espèces pour leurs services, au gré de ses besoins. Beaucoup étaient donc au courant de plusieurs renseignements au sujet de l'agresseur, comme le fait qu'il possédait des armes à feu et une réplique d'autopatrouille de la GRC. Certains membres de la collectivité avaient eu des démêlés avec l'agresseur : si quelques-uns ont été signalés à la police, d'autres sont restés sous silence.

Dans le chapitre 1, nous examinons le concept de ruralité et de vie rurale en Nouvelle-Écosse et de façon générale au Canada. Nous abordons également la possession et l'utilisation d'armes à feu dans les collectivités rurales. Le chapitre 2 donne un aperçu de la recherche et des statistiques relatives à la criminalité en milieu rural. Il aborde également deux défis actuels et connexes liés aux services de police, à savoir le manque de confiance au sein de la collectivité et l'évolution récente de la notion de légitime défense dans le contexte rural. Au chapitre 3, nous examinons les données probantes de la Commission sur le bien-être des collectivités rurales en mettant l'accent sur la Nouvelle-Écosse. À mesure que nous allons de l'avant pour mettre les pertes massives derrière nous, il est essentiel qu'un espace soit réservé aux collectivités rurales et aux voix rurales dans le cadre des discussions et des décisions portant sur la meilleure façon d'assurer la sécurité comme le bien-être des collectivités.

CHAPITRE 1

Ruralité et collectivités rurales au Canada

CHAPITRE 1 Ruralité et collectivités rurales au Canada

Le mot « rural » évoque un fort sentiment d'appartenance et bon nombre d'entre nous peuvent facilement nous faire une image mentale de ce qu'il signifie. Il est tout aussi probable que chacun d'entre nous visualisera quelque chose de légèrement différent : de douces collines verdoyantes, des terres boisées, de grands champs plats de blé ou de canola, des villages pittoresques sur la côte ou à l'intérieur des terres, ou encore la beauté austère des régions éloignées du Nord. La ruralité canadienne est très diversifiée.

Dans ce chapitre, nous examinons comment les chercheurs, les décideurs politiques et les fournisseurs de services définissent la ruralité et pourquoi ces définitions comptent. Nous donnons ensuite des descriptions générales des collectivités rurales au Canada et en Nouvelle-Écosse. Dans une dernière partie, nous nous penchons sur la question des armes à feu, car dans le cadre de notre mandat, il est essentiel de reconnaître la différence entre les modes de vie ruraux et citadins sur cette question.

Ruralité

Le terme « ruralité » exprime l'idée qu'il existe différentes régions rurales; il serait donc incorrect d'envisager le « rural » comme étant quelque chose d'homogène. Aux fins du recensement, Statistique Canada définit les régions rurales comme comptant moins de 1 000 habitants, avec une densité de population inférieure à 400 habitants par kilomètre carré. Malgré la difficulté à définir cette notion, les personnes et les organisations qui effectuent des recherches, élaborent des politiques et des programmes et fournissent des services ont besoin d'une définition de la ruralité pour effectuer leur travail.

Plusieurs experts de la Commission nous ont parlé des défis associés à la formation d'une telle définition. Dans leur rapport d'experts sur les services de police communautaires dans les régions rurales, Christopher « Chris » Murphy, Ph. D., professeur retraité de sociologie à l'Université Dalhousie et à l'Université de King's College, et Cal Corley, président-directeur général de la Community Safety Knowledge Alliance et ancien commissaire adjoint de la GRC, ont souligné qu'il est capital de reconnaître « la nature de plus en plus complexe et changeante de l'environnement rural¹. Le terme « rural » est devenu un concept exagérément simplifié, inexact et désuet qui occulte souvent une réalité de plus en plus diversifiée et complexe. Malgré son utilisation répandue, il n'en existe aucune définition universelle ou communément acceptée² ».

Au cours de notre table ronde sur les collectivités rurales, les services de police et la criminalité, Karen Foster, Ph. D., titulaire de la chaire de recherche du Canada sur le développement rural durable pour le Canada atlantique et professeure agrégée au Département de sociologie et d'anthropologie sociale de l'Université Dalhousie, a également souligné les complexités en cause :

La question est donc compliquée parce que la ruralité ne constitue pas une chose uniforme. La plupart, sinon la totalité des régions rurales ont certains aspects en commun : elles sont moins densément peuplées que les zones urbaines, et elles sont généralement situées à une certaine distance d'un lieu plus dense, donc d'un centre urbain. Typiquement, plus la zone a une faible densité et plus elle est éloignée d'un centre urbain, plus elle présente des caractéristiques rurales. Mais au-delà de cela, chaque lieu est assez unique³.

Comme point de départ commun, nous pouvons donc dire que les régions rurales sont distinctes des régions urbaines. La question revient donc à savoir sous quels aspects importants les collectivités rurales diffèrent des collectivités urbaines.

La « campagne idyllique »

L'image emblématique de l'expression « campagne idyllique » évoque une vie rurale « simple, paisible, où le rythme de vie est plus lent et où les gens sont amicaux⁴ ». Ce mode de vie est aussi parfois considéré sous forme « de communautés soudées, sûres et homogènes par opposition aux espaces urbains modernes

et diversifiés caractérisés par des conflits⁵ ». Dans son rapport d'expert, M^{me} Foster fait la critique de cette idéalisation :

L'idée de « campagne idyllique » est largement reconnue comme trompeuse ou, au mieux, comme une demi-vérité. L'adjectif « rural » ne signifie pas nécessairement simpliste, tranquille et soudé; il ne se résume pas à des collines ondulantes et à des kilomètres de côtes, à de vastes horizons ou à une nature sauvage. Les enfants ne courent pas tous dans les champs et ne grimpent pas tous dans les arbres; les adultes ne pratiquent pas tous l'agriculture ou la pêche. Les passe-temps et les goûts ne sont pas tous « traditionnels ». Ce n'est pas forcément un lieu où tout le monde se connaît ou s'entend à merveille⁶.

M^{me} Foster poursuit en décrivant certaines des complexités de la vie rurale :

Cette version idyllique de la vie rurale, en tant que construction sociale de la vie rurale, n'est vraie qu'en partie, mais il ne s'agit pas d'un tableau complet. Les régions rurales peuvent également être complexes et bruyantes; leurs paysages peuvent être industriels et compter des sites d'enfouissement, des usines qui crachent de la fumée âcre et des usines trônant au milieu de vastes terrains de stationnement. Les expériences des enfants varient, et bon nombre d'entre eux ont de la difficulté à trouver une manière de vivre pleinement leur enfance, loin du jugement des adultes, mais sans se mettre en danger. L'expérience des adultes varie également. On y rencontre aussi bien de riches retraités que des travailleurs du secteur des services, en passant par les travailleurs saisonniers. Comme partout ailleurs, les collectivités rurales peuvent receler des tensions dans les relations interpersonnelles et intergroupes; on y trouve des initiés et des étrangers, de la richesse et de la pauvreté, ainsi que des rivalités personnelles.⁷

Elle conclut cette section en posant une question centrale : « Mais si la ruralité ne peut être définie en termes idylliques, de quoi s'agit-il?⁸ » Dans les sections suivantes, nous examinons donc trois différences entre les régions rurales et les zones urbaines.

Isolement, faible densité et accès

Dans son rapport d'expert, Anna Souhami, Ph. D., directrice du département de criminologie à la faculté de droit de l'Université d'Édimbourg, parle de la relation entre les collectivités rurales et leurs environnements physiques ainsi que de l'impact de cette relation sur notre compréhension de la ruralité. Elle souligne l'importance de tenir compte de deux dimensions de cette relation, soit la taille et la densité de la population, de même que la proximité et l'accès. La proximité et l'accès englobent à la fois « les problèmes de distance physique et de mobilité; l'accès à des services tels que la police et les soins de santé et sociaux; l'existence de soutiens sociaux; ainsi que l'accès aux marchés du travail ». Elle se joint à d'autres experts de la Commission pour caractériser cette dimension par le terme « isolement⁹ ».

Dans son rapport d'expert, M^{me} Foster parle de ce premier aspect de la ruralité, la dimension objective ou géographique, comme façonnant les « réalités et possibilités vécues – des régions plus faiblement peuplées et moins bâties que les villes, souvent plus agraires, souvent situées à une distance considérable d'un centre urbain (c.-à-d. pas assez proches pour constituer des banlieues)¹⁰ ». Selon elle, l'éloignement définit en partie le milieu rural. En particulier, on peut considérer la « densité » et la « distance par rapport à une région à forte densité » comme des mesures objectives essentielles de ce qui définit le rural :

La densité est un rapport établi entre le nombre d'habitant(e)s et la superficie géographique, tandis que la distance par rapport à une région à forte densité se définit par la distance mesurée en temps de conduite entre un lieu et la région métropolitaine de recensement la plus proche. Cette mesure normalisée peut donner lieu à de très bons indicateurs de la distance qu'une personne peut devoir parcourir pour obtenir des soins de santé, du temps que les écoliers pourraient passer dans les transports pour se rendre à l'école et du coût de certains services publics aux yeux d'un gouvernement centralisé.¹¹

L'isolement signifie que les membres des collectivités rurales sont plus susceptibles de se heurter à certains obstacles en termes d'accès aux ressources et aux services publics. Il existe une relation inverse entre l'isolement et l'accès : plus la collectivité est isolée, plus les obstacles à l'accès sont grands. Un point connexe est la nécessité de composer avec « la tendance à la centralisation des services pour tout et à la bureaucratisation¹² ». M^{me} Foster fait remarquer que même si tout

le monde doit composer avec cette tendance, « les collectivités rurales la ressentent différemment, car elles sont plus éloignées des centres de décision et de services¹³ ».

Au cours de notre table ronde portant sur la ruralité et le bien-être, Karen Foster a fait part des résultats de ses recherches sur la façon dont les résident(e)s des régions rurales réagissent au manque d'infrastructures publiques :

Il y a... des cultures rurales qui émanent de ces facteurs d'isolement et de faible densité. Il y a, vous savez, des pratiques sociales, des normes et des valeurs qui sont différentes. Je pense qu'il existe un niveau différent d'autosuffisance et de résolution de problèmes qu'on observe dans la propension des gens à se tourner vers les voisins et la famille pour résoudre les problèmes plutôt que vers les institutions. Une partie de cela relève de la culture, mais une autre partie vient aussi du fait qu'il peut être plus facile de se tourner vers une personne plutôt que de se rendre au centre de services le plus proche, parce que c'est souvent ce que cela implique. Les zones rurales sont donc différentes des villes à cet égard¹⁴.

M^{me} Foster a également discuté des façons dont les collectivités rurales et les résident(e)s de ces régions comblent les lacunes des services sociaux découlant de l'isolement et de la tendance à la centralisation des services. Le bénévolat en est un exemple :

Vous savez, nous le voyons dans les services de pompiers volontaires et aussi dans les liens personnels, les familles et les collectivités. J'effectue donc des recherches sur l'expérience des familles vivant avec des incapacités, qu'il s'agisse des parents ou des enfants. Les familles n'ont pas tendance à se tourner vers les institutions autant que le font les familles citadines. Il y a simplement une culture voulant que les gens prennent soin les uns des autres, parce qu'ils sont, d'une certaine façon, plus liés. Et encore une fois, il s'agit un peu d'un stéréotype. La situation n'est pas la même dans toutes les collectivités rurales, mais le simple fait d'être un petit groupe et de devoir subvenir aux besoins des autres lorsque l'État n'intervient pas signifie que les collectivités rurales sont perçues comme étant supérieures sous certains aspects comme le capital social, le genre de choses qui créent des liens et qui nous aident à prendre soin les uns des autres¹⁵.

L'isolement contribue à la diversité des collectivités rurales. Au cours de notre table ronde sur les collectivités rurales, la criminalité et les services de police, Karen Foster a déclaré que ces collectivités « sont également très différentes les unes des autres, en raison de leur isolement. Par conséquent, des cultures très différentes apparaissent¹⁶. » Elle cite un proverbe de la Fondation canadienne pour la revitalisation rurale : « si vous avez déjà visité une collectivité rurale... alors vous n'en avez visité qu'une¹⁷ ».

Identité rurale et cohésion sociale

Le fait d'être rural est plus qu'un concept physique et spatial; cela comporte des aspects sociaux, économiques et culturels. Dans son rapport d'expert, Anna Souhami décrit cet aspect fondamental de la ruralité comme « une forme distincte de la vie en collectivité, caractérisée tout particulièrement par les notions de familiarité et de manque d'anonymat, de cohésion et de proximité, ainsi qu'un sens de la communauté¹⁸ ». Les collectivités rurales sont souvent associées à des structures démographiques uniques et à des modèles de peuplement liés à la densité de la population. Ces modèles tendent parfois à favoriser la cohésion sociale, mais pas toujours, en raison de l'homogénéité sociale ou culturelle existant entre les résident(e)s ou des expériences communes. Par exemple, une collectivité peut comprendre des familles d'agriculteurs ou, plus précisément, des Afro-Néo-Écossais qui exploitent une ferme.

M^{me} Souhami souligne que les petites collectivités rurales ont tendance à avoir une « faible mobilité résidentielle, ce qui signifie que les collectivités sont plus statiques¹⁹ ». Lorsque c'est le cas, une interdépendance se développe parfois entre les membres de la collectivité, qui peuvent compter les uns sur les autres et sur « une sorte de force de supervision souvent décrite comme des contrôles centraux, où les collectivités sont vigilantes et conscientes des relations qui les unissent²⁰ ». Elle explique également que la cohésion sociale signifie que les collectivités rurales « sont considérées comme ayant une capacité relativement élevée d'"efficacité collective", soit la capacité de travailler ensemble pour résoudre des problèmes communs²¹ », une qualité qui peut prévenir le désordre et la criminalité.

On peut avoir l'impression que tout le monde est pareil dans les collectivités rurales, que tous les habitants partagent les mêmes valeurs sociales et qu'ils s'entendent à merveille. Toutefois, la réalité est souvent beaucoup plus complexe, surtout dans

des sociétés comme le Canada, caractérisées par des niveaux relativement élevés de mobilité. **Dans certains cas, les petites collectivités rurales peuvent sembler soudées, mais cette façade peut « dissimuler des fractures internes et des fragilités²² », y compris des conflits entre des groupes de résidents. De façon plus générale, un engagement à l'égard de la notion de cohésion « peut également exclure des groupes particuliers de personnes qui ne sont pas considérées comme aptes à s'intégrer²³ ».**

Une autre dimension socioculturelle importante est la façon dont les collectivités rurales sont perçues par les autres et la façon dont les membres de la collectivité se perçoivent eux-mêmes. M^{me} Foster explique pourquoi il est important de considérer le milieu rural comme une identité qui peut transcender des facteurs objectifs comme la distance : « [U]ne collectivité qui se trouve à proximité d'une ville tentaculaire et qui a accès à toutes ses commodités, qui est peut-être même fusionnée à cette ville, peut conserver une identité rurale dans les déclarations et les perceptions personnelles des gens qui y vivent²⁴ ».

Le construit de la vie communautaire

Un troisième aspect de la ruralité est la façon dont la vie communautaire se construit par les pratiques historiques et actuelles des résident(e)s de la région. Anna Souhami discute des façons dont la structure de la vie communautaire rurale est construite sur le plan social et reflète « les histoires, les institutions et les identités locales, ainsi que les expériences et les interprétations des individus qui se considèrent comme ruraux²⁵ ». Karen Foster explique ainsi que la ruralité est « vécue » :

La ruralité est aussi quelque chose qui est fait, ou pratiqué, et régi par des normes tacites de comportement qui sont souvent définies explicitement ou implicitement en opposition avec les normes urbaines perçues. Par conséquent, dans une collectivité rurale, il pourrait être jugé anormal de klaxonner dans la circulation, mais normal de saluer de la main tout le monde sur la route et de laisser ses portes déverrouillées²⁶.

L'identité rurale peut donner lieu à des structures sociales uniques au sein d'une collectivité. M^{me} Foster fait remarquer que de nombreuses collectivités rurales « sont riches de ce que l'on appelle aujourd'hui dans la littérature le capital social ».

Dans ce contexte, « le capital social » désigne le fait que « les gens se connaissent et que les réseaux sociaux sont solides et durables ». Elle décrit une autre dynamique rurale, celle des « "grandes" familles qui sont bien connues, respectées, actives et influentes dans la vie communautaire et économique ». Les réseaux sociaux dominants peuvent toutefois ne pas fonctionner pour tout le monde, et certains membres de la collectivité se retrouver marginalisés en tant que « étrangers » au réseau. Même ceux qui en font partie « peuvent être contraints par [de tels réseaux] de façon désagréable ». On part souvent du principe que les milieux ruraux sont sécuritaires et amicaux, mais ils peuvent aussi être effrayants²⁷.

Dans certains cas, une collectivité rurale peut être considérée comme « étroite d'esprit et encline à exclure », où « la criminalité et le danger sont associés aux étrangers à la collectivité, et (où) toute personne qui se distingue de la norme s'expose à être catégorisée comme étant une perturbation du milieu rural, une présence discordante²⁸ ».

Certaines collectivités rurales ont été jugées « essentiellement patriarcales et masculines²⁹ », Karen Foster suggérant que cela est « souvent dû à la centralité des industries dominées par les hommes, comme l'extraction des ressources ». Elle fait remarquer qu'il y a des exemples de collectivités rurales où « les arts et la culture comptent parmi les industries dominantes, notamment Lunenburg, en Nouvelle-Écosse, ou Stratford, en Ontario, et où les relations entre les sexes peuvent être résolument différentes³⁰ ». M^{me} Souhami note que « les normes collectives de certaines collectivités rurales sont structurées par des relations patriarcales entre les sexes qui facilitent la violence faite aux femmes³¹ ». Lors de notre table ronde, elle a expliqué comment ces dynamiques sociales peuvent fonctionner :

La cohésion sociale est... peut-être un terme impropre, et ce dont nous parlons ici, ce sont des contrôles sociaux solides et des relations sociales solides, qui peuvent occulter une sorte de diversité d'expériences et une complexité. Et ce qui peut arriver, c'est que des groupes particuliers de personnes se sentent incapables de s'exprimer et ressentent... peuvent ressentir toutes sortes de... pour toutes sortes de raisons, une peur des représailles pour des sentiments de honte ou d'impuissance, par exemple. Encore une fois, ce que l'on trouve souvent dans les petites collectivités rurales, c'est une relation de pouvoir fondée sur le sexe, en particulier. Là aussi, cela peut... bien que les gens susceptibles de se sentir impuissants soient probablement des femmes. [L]es travaux menés en Australie ont également montré qu'il y a en fait une relation de pouvoir fondée sur le

sexe dans le contexte rural... une norme fondée sur le sexe dans les collectivités rurales, ce qui peut amener les femmes à se sentir incapables de demander de l'aide dans des cas de violence familiale, et peut aussi amener les collectivités rurales à camoufler la violence familiale, en particulier par rapport à d'autres crimes³².

Nous examinons les aspects de la violence fondée sur le sexe dans les collectivités rurales canadiennes au chapitre 2.

Collectivités rurales du Canada

Un peu moins d'un Canadien(ne) sur cinq vit aujourd'hui dans une collectivité rurale. Selon Statistique Canada, « la population rurale du Canada a augmenté de 26 609 personnes (+0,4 %) par rapport à 2016 pour atteindre 6,6 millions de personnes en 2021. Toutefois, le taux de croissance de la population rurale a été quinze fois plus lent que celui observé dans les régions urbaines du Canada (+6,3 %). En raison de ces différences en matière de croissance démographique, la proportion de la population qui vit dans les régions rurales a diminué, passant de 18,7 % en 2016 à 17,8 % en 2021³³ ».

Ces statistiques montrent que « la généralisation selon laquelle toutes les régions rurales subissent un déclin continu de la population n'est pas vraie pour de nombreuses collectivités rurales au Canada ». De nombreuses régions rurales sont en croissance et leur composition évolue. De nos jours, les régions rurales sont « composées d'un nouveau mélange de résident(e)s de longue date, de nouveaux arrivants citadins, de résident(e)s saisonniers et de gens qui font la navette avec la ville ». Dans leur rapport d'experts, Murphy et Corley soulignent cette « nouvelle réalité rurale » qui, disent-ils, « remet en question de vieilles hypothèses selon lesquelles les collectivités rurales sont des endroits simples, intimes, stables et étroitement soudés "où tout le monde se connaît"³⁴ ».

Collectivités rurales de la Nouvelle-Écosse

Le rapport d'expert de Karen Foster

En Nouvelle-Écosse, 43 % de la population vit dans des régions rurales. C'est plus du double de la part nationale des habitantes des régions rurales, qui représente moins de 20 % de la population au pays.

Contrairement au concept de « campagne idyllique », les régions rurales de la Nouvelle-Écosse ne sont pas dominées par l'agriculture. Dans son rapport d'expert, Karen Foster note que de nombreuses régions rurales de la province sont des communautés de pêcheurs et que les exploitations de pêche « sont qualitativement différentes des exploitations agricoles : la structure de la main-d'œuvre, la façon dont les familles travaillent ensemble, les capitaux engagés [diffèrent]...³⁵ ». L'agriculture reste importante, surtout dans la vallée d'Annapolis. Elle constate également que lorsque l'agriculture est fortement concentrée, il est important d'observer « les caractéristiques structurelles de l'agriculture néo-écossaise : par exemple, le caractère hautement saisonnier du travail en raison de la brièveté relative des saisons de croissance, ou la dépendance considérable à l'égard des travailleurs étrangers temporaires pour cultiver et transformer les produits agricoles³⁶ ». De plus, certaines collectivités rurales et petites villes de la province sont dotées d'un secteur manufacturier solide : mentionnons notamment les usines Michelin présentes à Bridgewater, Pictou et Waterville.

Depuis 2020, la province a connu une migration interne record, M^{me} Foster soulignant que de nombreux nouveaux résident(e)s s'établissent dans des régions rurales. Dans l'une de ses études précédentes, M^{me} Foster constatait que « dans toute la province, les prix des maisons ont augmenté de façon spectaculaire, les acheteurs de l'extérieur de la province vendant leur propriété située dans des marchés plus coûteux ailleurs et payant comptant pour des maisons moins chères en Nouvelle-Écosse³⁷.

M^{me} Foster relève que « la campagne néo-écossaise est un bon exemple de la façon dont la "ruralité" n'est pas homogène ». Elle illustre ce point par plusieurs exemples :

- La population rurale est plus âgée et vieillissante, et le taux de personnes vivant avec une incapacité est plus élevé que celui observé dans les villes.
- Les régions rurales sont généralement moins diversifiées que les villes, mais des études récentes ont montré que les Néo-Écossais(e)s ruraux sont à peu près aussi ouverts à l'immigration que leurs homologues des régions urbaines, bien que dans une proportion légèrement moindre.
- Les collectivités rurales de la Nouvelle-Écosse sont également diversifiées, car cette province est unique au Canada en ce sens qu'elle compte une population noire rurale vieille de plusieurs siècles : les Afro-Néo-Écossais.
- Les régions rurales de la Nouvelle-Écosse sont également la terre ancestrale de plusieurs Premières Nations et peuples autochtones, qui y habitent toujours³⁸.

Dans le cadre de ses recherches, Karen Foster a demandé à des résident(e)s de régions rurales de la Nouvelle-Écosse ce qu'ils aimaient à propos de leur collectivité. Ceux-ci ont mis l'accent sur la sécurité, la tranquillité et la nature, plus que leurs homologues citadins. Elle a également constaté qu'ils « sont moins susceptibles que les Néo-Écossais(es) vivant en milieu urbain de dire qu'ils aiment être proches de bons emplois et de commodités³⁹. » Voici comment elle résume cette dimension : « En effet, il y a moins de commodités dans les campagnes néo-écossaises, mais aucune des collectivités de la province n'est extrêmement éloignée⁴⁰. »

Panel sur la vie rurale en Nouvelle-Écosse

Au cours de la deuxième journée des procédures publiques de la Commission, nous avons invité un groupe de résident(e)s des comtés de Colchester, de Cumberland et de Hants à nous faire part de leur point de vue sur la vie dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse. Les noms des panélistes sont énumérés dans l'encadré. Ces experts locaux nous ont fourni un important point de vue alors que nous entamions notre examen public de ce qui s'est passé lors des pertes massives d'avril 2020, ainsi que des causes, du contexte et des circonstances qui les ont précédées.

Panel sur la vie rurale en Nouvelle-Écosse

- Alana Hirtle (animatrice), Rotary Club de Truro
- Ernest Korankye, Ph. D., Asante Logistic Group
- Sidney Peters, chef de la Première Nation de Glooscap
- Mary Teed, Colchester Adult Learning Association
- La révérende Nicole Uzans, ministre anglicane et aumônière aux Réserves des Forces armées canadiennes

Sidney Peters, chef élu de la Première Nation de Glooscap, a parlé avec fierté de sa relation avec la terre dans cette région – la terre des Mi'kmaq, un territoire non cédé, qui a été mis de côté pour son peuple. Il a rappelé le Traité de paix et d'amitié de 1752 et ses célébrations qui se tiennent le 1^{er} octobre, Jour anniversaire du traité. Il a parlé de la continuité entre hier et aujourd'hui, « et de l'importance que cela revêt encore aujourd'hui, le fait que nous avons accueilli les gens sur toutes les côtes de la province, et que nous les avons accueillis ici en Nouvelle-Écosse. Encore de nos jours, nous continuons de le faire régulièrement⁴¹. » Il a également parlé de la création des réserves et du déplacement forcé des peuples autochtones vers ces terres mises de côté pour eux :

À l'époque, on les appelait des réserves, mais nous ne les appelons plus comme cela dans notre monde des Premières Nations. Nous les appelons des communautés, parce qu'en réalité, la majorité d'entre elles sont toutes constituées des [mêmes] familles. Et le plus important dans nos communautés, c'est qu'il s'agit essentiellement d'une question de familles. C'est ce qui a donné lieu à la création de certaines de nos communautés⁴².

Le chef Peters a expliqué que 60 % des Autochtones de la Nouvelle-Écosse « vivent hors réserve » désormais. Il a lui-même toujours résidé hors réserve, soit à Glenholme, au cours des 35 dernières années. Il a décrit les régions rurales comme étant une communauté et une grande famille élargie. Dans la foulée de tragédies comme les pertes massives, « nous nous serrons tous les coudes lorsque de tels événements se produisent, vous savez, comme une grande famille, pour essayer de nous entraider », a-t-il dit. Rejoignant les conclusions de la recherche de Karen Foster, il a insisté avec plaisir sur le fait que « le rythme de vie n'est pas

vraiment des plus effrénés⁴³ ». D'autres panélistes ont également parlé de la terre, de l'immensité et de la beauté extraordinaire du paysage.

L'importance continue du Traité de paix et d'amitié de 1752

Au cours de notre table ronde sur les collectivités rurales, les services de police et la criminalité, Jane McMillan, Ph. D., directrice du département d'anthropologie de l'Université St. Francis Xavier, nous a exhortés à porter attention à l'histoire du traité et nous a expliqué ceci :

L'histoire du traité lié à ce territoire reste en tout temps d'une importance vitale pour l'ensemble de nos relations, pour la gouvernance de nos interactions avec les communautés des Premières Nations en notre qualité de peuple colonisateur, ainsi que pour les ressources vivantes qui nous entourent – pour le tangible comme pour l'intangible.

Les traités de paix et d'amitié sont des traités antérieurs à la Confédération. Ils ont dû faire l'objet de très nombreux litiges pour que leur validité soit affirmée. L'une des affaires importantes à ce sujet est l'affaire James Simon. James Simon a été inculpé lors d'un contrôle routier effectué à l'extérieur du territoire des Premières Nations de Shubenacadie, près de la localité de Shubenacadie. Il avait en sa possession une carabine et des cartouches de fusil. À l'époque, en vertu de la *Nova Scotia Lands and Forest Act* (loi sur les terres et les forêts de la Nouvelle-Écosse), il s'agissait d'infractions, mais M. Simon a soutenu que cette loi et ces règlements ne s'appliquaient pas à lui parce qu'il avait le droit de chasser et de pêcher en vertu du Traité de paix et d'amitié de 1752. Il faut savoir que ces traités forment un tout, comme une chaîne contractuelle. De plus, ce sont des traités vivants – on ne parle pas ici de documents anciens, ni de relations anciennes. Ces traités sont on ne peut plus en vigueur aujourd'hui, et il est très important que tout le monde ait une certaine compréhension de ce qu'ils signifient.

Le traité de 1752 a été signé par le grand chef des Mi'kmaq, Jean-Baptiste Cope, et la Couronne. Au moment de l'affaire Simon, la province de la Nouvelle-Écosse a décidé que le traité de 1752 n'était pas valide. Elle l'a reconnu coupable. Cette conclusion nuisait donc à sa capacité de subvenir à ses besoins alimentaires et à sa capacité d'exercer son droit de chasse issu du traité.

Lors de l'appel, Bruce Wildsmith – un avocat très respecté de la Nouvelle-Écosse qui a défendu de nombreuses affaires liées au traité au nom des Mi'kmaq – a fait

valoir que l'article 4 du traité de 1752 devait être pris en considération par les tribunaux. Cet article se lit comme suit : « Il est convenu que ladite tribu d'Indiens ne sera pas empêchée, mais aura l'entière liberté de chasser et de pêcher. »

En 1985, la Cour suprême du Canada s'est dite d'accord avec cet argument et a affirmé que James Simon avait certainement le droit de posséder ces armes à feu et de pouvoir chasser, même s'il était à l'extérieur de la réserve à l'époque [*Simon c. La Reine*, [1985] 2 RCS 387]. Cette décision est bien sûr intervenue après 1982 et l'ajout de l'article 35 à la Constitution, les deux étant d'une importance vitale pour les peuples autochtones. Cette affaire a fait jurisprudence. Elle était d'une importance fondamentale pour la Nation Mi'kmaq, et elle a eu pour effet de véritablement raviver le Jour anniversaire du traité. Comme il est prévu au traité, ce jour voit se réunir chaque année les membres de la province, du gouvernement provincial et de la Nation Mi'kmaq pour renouveler l'esprit du traité, l'honorer, le célébrer, échanger des cadeaux et veiller à ce que ses dispositions et son sens soient préservés.

Cette cause célèbre a vraiment ébranlé le déni colonialiste. Il y a eu d'autres affaires notables par la suite. Mentionnons bien sûr l'arrêt Marshall [*R. c. Marshall*, [1999] 3 R.C.S. 456], rendu en 1999 par la Cour suprême, et qui portait sur un autre aspect du Traité de 1760-1761. Ces traités ont permis d'établir que les Mi'kmaq avaient le droit de gagner leur vie. Cet aspect doit donc véritablement entrer en ligne de compte dans la façon dont les ressources sont réparties, la manière dont l'expansion économique se fait et pratiquement toutes les facettes des interactions avec les peuples autochtones⁴⁴.

Lors de notre panel sur la vie rurale en Nouvelle-Écosse, Mary Teed, une travailleuse sociale de Masstown et directrice générale de la Colchester Adult Learning Association, a souligné que les collectivités rurales incluent à la fois des personnes « qui ont toujours été ici » et des personnes « qui sont venues par choix, ou quasi-choix ». Pour elle, la ruralité est axée sur un sentiment d'attachement :

Aussi, je pense que vous avez raison, les gens choisissent de venir dans ces collectivités rurales parce que c'est chez eux. Il y a la sensation et le sentiment d'être chez soi et, comme vous l'avez dit, d'être en famille. Parfois nous partons, parfois nous revenons, mais nous rentrons toujours au bercail parce qu'il n'y a pas de meilleur sentiment que d'être chez soi⁴⁵.

Ernest Korankye, un entrepreneur travaillant pour le Asante Logistic Group et un docteur en physiologie végétale post-récolte, a raconté son histoire d'être « venu d'ailleurs » et de son établissement dans une petite région rurale de la Nouvelle-Écosse il y a plus de dix ans :

Pour moi, chaque fois que je pense à la vie communautaire, je... ça me ramène chez moi, au Ghana, parce que c'est là que je suis né, que j'ai grandi. Je savais très bien ce que c'était. Vous connaissiez tout le monde dans la région. Les enfants avec lesquels vous jouiez, vous connaissiez leur mère, leur père. Vous connaissiez leurs frères et sœurs. Tout le monde se connaissait. N'importe qui pouvait vous appeler n'importe quand et vous envoyer faire une course parce que vous viviez tous ensemble. Quand j'ai déménagé à Truro, il y a 12 ans, j'ai recherché ce sens de la communauté. Et pour être franc avec vous, je l'ai trouvé, et c'est pourquoi je vis encore à Truro. Le sens de la communauté, les gens qui se serrent les coudes et qui ont toujours le temps de se soutenir les uns les autres, c'est vraiment reconfortant pour moi et pour ma famille compte tenu de nos propres antécédents, et du fait que nous savions ce qu'était la vie communautaire.

Et juste pour vous donner des exemples de ce que j'ai vécu, le fait de ne connaître personne dans un nouvel endroit et de devenir un membre à part entière de cette collectivité... quand je suis arrivé, j'étais un jeune Africain de 25 ans et je cherchais à obtenir ma maîtrise. J'ai atterri à l'aéroport de Halifax, puis je suis allé à Truro, mais je n'y connaissais personne, personne, absolument personne. Et heureusement, une famille m'a accueilli, ne sachant pas grand-chose de moi. Essentiellement, ils m'ont permis de vivre dans leur sous-sol pendant deux ans, en payant deux fois rien, pour être avec eux. Ça ne pouvait se produire que dans une... dans une collectivité rurale⁴⁶.

M. Korankye a également dit que connaître tout le monde par son nom et faire partie d'une collectivité rurale « vous donne ce sens des responsabilités, ce sentiment de communion, du vivre-ensemble et de l'entraide dans les moments difficiles⁴⁷ ».

Alana Hirtle, ancienne présidente du Rotary Club de Truro et présidente actuelle de son projet Portapique Community Build Up, a fait remarquer que les nouveaux arrivants ne bénéficient pas tous le type d'expérience d'accueil décrite par M. Korankye. Elle a demandé pourquoi les membres de la collectivité s'accrochent

à l'expression « venu d'ailleurs », qui n'a pas vraiment une connotation positive. De décrire M^{me} Hirtle :

Vous êtes... vous êtes à part, vous êtes différent, vous êtes un étranger si vous venez d'ailleurs, et je pense que nous devons vraiment commencer à changer notre mentalité à ce sujet. Nous avons choisi de venir ici. Il s'agit d'un choix. Nous sommes ici par choix, et nous ne sommes pas juste « venus d'ailleurs ». Et tant que nous ne parviendrons pas à mieux distinguer les deux choses, je pense qu'il y aura toujours un peu de ce genre de, vous savez, des têtes qui se tourneront au petit déjeuner communautaire parce que vous êtes différent, parce que vous n'êtes pas d'ici. Mais si nous pensons que les gens sont ici par choix, ils se sentiront un peu mieux accueillis, du moins je l'espère⁴⁸.

On a également demandé aux panélistes de faire part de leurs points de vue sur certaines des caractéristiques uniques des collectivités de cette région. Les réponses comprenaient ce qui suit :

- « ... toutes les collectivités rurales de la Nouvelle-Écosse sont uniques à leur façon, mais cette région de la Nouvelle-Écosse est intéressante, parce que nous avons à la fois des montagnes et l'océan, et la baie de Fundy, qui a les plus grandes marées au monde. »
- « C'est un endroit où, vous savez, à l'époque de notre enfance, on ne verrouillait ni les portes ni les voitures; on savait qui étaient nos voisins et on leur faisait confiance. J'espère que nous vivons encore dans un tel monde maintenant. »
- « Vous faites signe aux gens lorsque vous êtes sur la route; même aux gens que vous ne connaissez pas, vous leur faites signe. Vous dites bonjour aux inconnus sur le trottoir lorsque vous marchez au centre-ville. C'est un endroit amical et accueillant. »
- « Le rythme de vie y est certainement plus lent, le service Internet aussi d'ailleurs. On ne peut pas le nier; on fait face à des défis en matière de technologie quand on sort de la ville. Mais je pense que la lenteur est ce que beaucoup de gens recherchent. Rien n'est si pressé. Vous savez, nous avons des blagues au sujet de l'heure de pointe. Et on peut voir les oiseaux sur le rivage. C'est dire à quel point la vie ici est trépidante. »

- « L'autre chose que j'aime vraiment, ce sont les directions en fonction de repères. Nous en parlions d'ailleurs dans la voiture en venant ici. C'est plutôt drôle, vous savez. Imaginez si vous venez de déménager dans la région et que quelqu'un vous dit : « Tournez à gauche quand vous arrivez à la propriété où se trouvait l'ancienne grange des Carter, celle qui a été incendiée il y a 20 ans. » Bon. Ensuite, il vous faudra savoir où c'était parce que vous n'étiez pas ici lorsque la grange des Carter a brûlé. C'est bel et bien unique. Vous ne donnez pas de directives en utilisant le kilométrage ou même parfois le temps de trajet, mais à l'aide de points de repère⁴⁹. »

M^{me} Nicole Uzans, ministre anglicane et aumônière aux Réserves des Forces armées canadiennes, a qualifié cette région de « hyperlocale » :

L'une des choses que j'ai remarquées au sujet de ces collectivités, encore une fois, c'est que quand on est sur la route, le nom des lieux change et parfois, il change tous les cinq ou dix kilomètres environ. Et il ne s'agit pas seulement des noms. Ces collectivités présentent une sorte de caractère hyperlocal. C'est comme s'il s'y trouvait... des gardiens de l'histoire et des aînés dans chacune de ces très petites collectivités, détenteurs d'un sentiment d'identité précis propre à cette collectivité, qui se résume parfois à quelques maisons le long de l'autoroute⁵⁰.

M^{me} Uzans a étendu cette analyse de l'identification aux grandes collectivités de la région et a fait remarquer l'existence « d'avantages et d'inconvénients » :

Il y a un sentiment de fierté à ce sujet, mais il peut aussi y avoir un sentiment de rivalité, une réelle perception locale de qui perçoit quelles ressources, potentiellement des ressources officielles, des services et ainsi de suite. Mais il peut aussi s'agir de contributions personnelles de gens qui vivent dans ces très petites régions.

Il y a donc une grande conscience [de qui a quoi] et une certaine réserve aussi quant au fait de ne pas toujours vouloir aller dans la collectivité d'à côté pour obtenir des services ou des ressources⁵¹.

Comme pour la plupart des régions, l'existence dans une collectivité rurale de cette partie de la Nouvelle-Écosse a des bons et des mauvais côtés. M^{me} Uzans l'a exposé comme suit :

Cela pose des défis, ça ne fait aucun doute. Je pense que les gens qui viennent dans les zones rurales et qui s’y installent apprécient l’intimité et l’immensité. Vous pouvez vous tenir sur le pas de la porte et voir la Voie lactée. Mais si les gens n’ont jamais vécu cette vie auparavant, cela peut être terrifiant aussi : la profondeur des ténèbres d’une nuit d’hiver qui commence vers 16 h. Dans le centre-ville de n’importe quel village où vous êtes, ... c’est désert et il fait noir, et... ça peut sembler quelque peu menaçant. Mais quoi qu’il en soit, il y a... ce genre d’immensité et d’intimité, ainsi que ce thème qui revient sans cesse, cet appel à la vie communautaire⁵².

Les panélistes nous ont également parlé de certaines des façons dont la collectivité a réagi en prêtant main-forte après les pertes massives. Nous incluons ces expériences dans la partie B du présent volume.

Dans sa conclusion, M^{me} Hirtle a résumé en deux points les principaux commentaires sur le soutien des collectivités rurales de la Nouvelle-Écosse :

Voilà ce que vous faites : vous répondez à l’appel. Nous avons la responsabilité de nous entraider, et nous le faisons. Et tout le monde partage.

Et je pense qu’au bout du compte, tout cela se résume vraiment à la question des relations. Tout est une question de relations, et nous nous soucions les uns des autres. C’est ce qui fait la force d’une collectivité⁵³.

Armes à feu et collectivités rurales

Possession et utilisation d’armes à feu en milieu rural

Au Canada, le taux de possession d’armes à feu est plus élevé dans les collectivités rurales et, par conséquent, les armes à feu sont généralement plus accessibles.

Les données disponibles concernant la possession d’armes à feu en milieu rural sont rares et désuètes. Le Programme canadien des armes à feu est administré sous l’autorité du commissaire aux armes à feu, qui est également le commissaire de la GRC. Il présente les données qu’il recueille sur les permis de port d’arme et les

enregistrements d'armes à feu par province et par territoire. Ce manque de données est lié à des problèmes plus vastes liés à la collecte de données sur les armes à feu dont il est question à la partie D de ce volume. Dans l'ensemble, les enquêtes laissent entendre que les personnes vivant dans les régions rurales sont plus nombreuses à posséder des armes à feu que celles vivant dans les régions urbaines. Par exemple, une enquête de 1998 a révélé que 37,3 % des répondants des petites localités possèdent une arme à feu, comparativement à 2,8 % de ceux vivant dans des collectivités de plus d'un million d'habitants. Les habitants des petites localités sont également plus susceptibles de posséder des armes longues que les habitants des grandes villes, soit 33,6 % pour les premiers, comparativement à 1,2 % pour les seconds. Le nombre de résident(e)s qui possédaient des armes à feu était lié à la taille de la collectivité : « Les résident(e)s des plus petites collectivités étaient plus susceptibles de posséder des armes à feu, tandis que les résident(e)s des plus grandes collectivités étaient moins susceptibles d'en posséder⁵⁴. »

Le taux plus élevé de possession d'armes à feu observé dans les régions rurales reflète le fait que bon nombre des utilisations légitimes des armes à feu sont liées à la vie rurale, à la chasse, à la lutte contre les animaux nuisibles et à la protection du bétail. Dans une étude de 1994, 70 % des propriétaires d'armes à feu au Canada ont déclaré que la chasse était la raison principale pour laquelle ils possédaient des armes à feu. Une autre étude de 1998 a rapporté des résultats semblables : près de 73 % des répondants avaient déclaré détenir des armes à feu pour pratiquer la chasse. L'étude de 1998 a permis de cerner des raisons supplémentaires suivantes expliquant la possession d'armes : le tir à la cible (18,4 %), la tradition d'avoir une arme à feu à la maison (10 %), la collection d'armes à feu (7,4 %) et la défense (4,6 %).

La mesure dans laquelle les Canadien(ne)s possèdent des armes à feu pour se protéger contre les criminels suscite une certaine controverse. Les résultats des études ont constamment montré que la proportion de Canadien(ne)s déclarant que la légitime défense ou l'autoprotection est la raison principale de posséder une arme à feu est très faible. Même lorsque ceux qui utilisent une arme à feu dans le cadre de leur emploi sont inclus dans ce chiffre, moins de 5 % des répondants indiquent l'autoprotection comme raison. Comparativement aux statistiques à l'échelle internationales, le taux de Canadien(ne)s faisant le lien entre la possession d'armes à feu et l'autoprotection est relativement faible.

Dans leur rapport d'experts sur les fusillades et la masculinité, Tristan Bridges et Tara Leigh Tober, tous deux du département de sociologie de l'Université de la

Californie à Santa Barbara, expliquent que la justification de la légitime défense est plus étroitement liée à certains types d'armes à feu : « Les armes longues et les armes de poing ont des significations et des utilisations différentes, les premières étant plus susceptibles d'être utilisées pour la chasse, tandis que les armes de poing sont principalement utilisées pour le tir à la cible et l'autodéfense⁵⁵. »

Une étude analysant les résultats des Enquêtes sociales générales de Statistique Canada de 1999 à 2004 a révélé que « plus de 20 % des Canadien(ne)s se livrent à une forme quelconque d'autoprotection » (ce qui comprend la possession d'armes à feu à des fins de protection, le port d'armes ou d'instruments de défense, ou encore la formation en arts martiaux ou les cours d'autodéfense à des fins de protection). L'ensemble de données comprenait 76,4 % de répondants citadins et 23,6 % de répondants ruraux. Il a révélé que seulement 1,1 % des répondants qui se sont engagés dans une forme quelconque d'autoprotection ont obtenu une arme à feu à cette fin. Les réponses variaient toutefois considérablement d'une région à l'autre. Les Canadien(ne)s de l'Ouest étaient les plus susceptibles de se livrer à une forme quelconque d'autoprotection, les résident(e)s des provinces des Prairies préférant utiliser une arme à feu pour se protéger, tandis que les Britannico-Colombiens se tournaient plutôt vers la pratique des arts martiaux. Les habitants du Canada atlantique étaient 50 % moins susceptibles de prendre part à des stratégies d'autoprotection.

Certaines données probantes indiquent qu'à l'heure actuelle, un plus grand nombre de Canadien(ne)s déclarent posséder une arme à feu pour se protéger que par le passé. Une étude de 2021 comparant les propriétaires canadiens et américains d'armes de poing a révélé que la moitié des 475 propriétaires canadiens d'armes de poing considéraient la légitime défense comme une raison importante de posséder une arme. Toutefois, compte tenu de la petite taille de l'échantillon et du fait qu'il se limitait aux propriétaires d'armes de poing, les résultats de cette étude ne sont pas concluants.

L'accès aux armes à feu revêt une importance différente pour les communautés autochtones, car les armes à feu font partie intégrante de l'exercice des droits issus de traités. Les communautés autochtones font également l'objet d'une application excessive du droit pénal en ce qui a trait à la possession et à l'utilisation d'armes à feu, leurs membres pouvant aussi être plus susceptibles d'être victimes de crimes violents commis avec une arme à feu. Au cours de notre table ronde, Jane MacMillan, Ph. D., a reconnu la complexité de cette question. En 1985, dans l'affaire *Simon* dont il est question dans l'encadré ci-dessus, la Cour suprême du

Canada a reconnu que le droit de chasser sans entrave constitue un droit issu de traités et que, par conséquent, le droit d'accès aux outils nécessaires pour mener à bien ces activités est primordial. M^{me} MacMillan a décrit les aspects culturels et communautaires relatifs à la possession et à l'utilisation des armes à feu :

D'après mon expérience auprès des Mi'kmaq, les armes sont mises en commun, parfois empruntées au sein des communautés. Elles sont mises en commun à des fins de chasse, c'est très courant, et... ça fait simplement partie des coutumes. ... Je pense qu'il peut y avoir, parfois, selon qui... qui possède les armes, une certaine résistance à la réglementation par l'État à ce sujet, mais il y a la nécessité de pouvoir exercer leurs droits issus de traités et de pouvoir subvenir aux besoins des familles, ce qui est vraiment très important, bien sûr. Subvenir aux besoins de la communauté et fournir des aliments à des fins sociales et rituelles est tout aussi essentiel. Il leur faut donc pouvoir avoir accès aux armes en tout temps.

La violence liée aux armes à feu au sein des communautés des Premières Nations est terrifiante pour ces communautés également. On ressent donc [la nécessité d']un sentiment de contrôle adéquat au sein des communautés, mais le fait que leurs membres puissent se réunir pour exercer une influence et parvenir à une sorte de consensus, si c'est possible, au sujet de la façon dont les armes à feu devraient être gérées dans les communautés en particulier – cela est primordial, les droits issus de traités devant être maintenus.

À mon avis, il est crucial de se demander comment l'exercice de ces droits issus de traités ne se perd pas dans un cadre réglementaire qui les mine d'une quelconque manière⁵⁶.

Incidence d'un accès plus grand aux armes à feu

Un accès plus grand aux armes à feu dans les régions rurales a été associé à des taux plus élevés d'accidents et de suicides par arme à feu. Les Canadien(ne)s des collectivités rurales sont plus préoccupés par ces questions que leurs homologues citadins. Nous examinons l'incidence d'un plus grand accès aux armes à feu dans les zones rurales sur les taux d'homicides – en particulier les homicides entre partenaires intimes – au chapitre 2.

Les études épidémiologiques portant sur les blessures liées aux armes à feu sont peu nombreuses au Canada et dans le monde, à l'exception des États-Unis. L'épidémiologie est la branche de la médecine qui s'occupe de l'incidence, de la répartition et du contrôle possible des maladies et d'autres facteurs liés à la santé. Par conséquent, de nombreux rapports s'appuient sur les données américaines. De récentes recherches canadiennes ont permis de conclure que les blessures par arme à feu constituent un problème de santé publique évitable chez les jeunes de l'Ontario. Les chercheurs ont examiné l'impact de quatre catégories d'armes, à savoir les armes de poing, les carabines, les armes sans poudre (p. ex. les armes à balles BB et les armes à air comprimé) et les autres types d'armes. L'étude a révélé ce qui suit : « Pour tous les types d'armes, les personnes du quintile de revenu le plus bas affichaient les taux de blessures les plus élevés. Les blessures par arme de poing et par arme à feu de type non spécifié se sont surtout produites dans les grandes régions urbaines, tandis que les blessures par carabine et par arme à feu sans poudre sont les plus fréquentes dans les régions rurales⁵⁷. » Un quintile de revenu est une mesure du statut socioéconomique d'un quartier qui divise la population en cinq groupes, chaque groupe se composant d'environ 20 % de la population. Dans la présente étude, le « quintile le plus bas » correspond à un niveau de privation matérielle qui est mesuré à partir de divers indices du revenu du quartier et d'autres indicateurs de marginalisation. Autrement dit, il s'agit des 20 % de la population qui affichent la mesure relative de sécurité matérielle la plus faible.

L'Association canadienne des médecins d'urgence (ACMU) a déterminé que l'accès aux armes à feu est « un important facteur de risque de décès par suicide, de violence entre partenaires et d'homicide tout au long du cycle de vie, et que l'accès à des armes à feu non sécurisées augmente le risque de décès involontaire chez les jeunes⁵⁸ ». En octobre 2018, l'ACMU a présenté un mémoire au Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes dans le cadre de son étude sur la criminalité en milieu rural au Canada. Le mémoire attire l'attention sur les statistiques suivantes sur le suicide et les armes à feu au Canada :

- En 2004, 743 Canadien(ne)s ont été tués par une arme à feu (2,4 pour 100 000 personnes). Malgré l'attention générale des médias sur la criminalité dans les villes, 80 % de ces décès par arme à feu sont des suicides.
- Le suicide est la deuxième cause de décès la plus fréquente au Canada chez les 10 à 34 ans et la neuvième cause de décès de façon générale.
- Les décès par arme à feu représentaient 28 % des suicides (26,2 % d'hommes, 6,6 % de femmes).

- Au Canada, le taux de suicide chez les jeunes hommes est encore plus élevé dans les régions rurales. En effet, le taux de suicide chez les hommes augmente à mesure que la taille de la collectivité diminue.
- Le pourcentage de suicides par arme à feu varie considérablement d'une région à l'autre et est associé, entre autres, à la disponibilité des armes à feu.

Les recherches de l'ACMU montrent que les habitants des régions rurales et les Autochtones sont considérablement et disproportionnellement à risque de blessures et de décès liés aux armes à feu. L'Association oppose ce constat à la tendance que nous avons à associer le risque lié aux armes à feu à la violence des gangs de rue en milieu urbain (bien qu'il s'agisse également d'un problème préoccupant).

Des études menées aux États-Unis ont montré que les taux de suicide par arme à feu sont les plus élevés dans les États intermontagneux et ruraux, tant chez les adultes que les jeunes. Les recherches de l'ACMU révèlent également qu'il existe une corrélation forte et constante entre l'accès à une arme à feu à la maison et le risque de décès par suicide. Une étude américaine comparant l'évolution des taux de suicide par rapport à la possession d'armes à feu sur une période de 22 ans a révélé que pour chaque baisse de 10 % de la possession d'armes à feu, les taux de suicide par arme à feu chutaient de 4,2 % et les taux de suicide globaux diminueaient de 2,5 %⁵⁹.

L'ACMU ne dit pas qu'il y a un lien de cause à effet entre l'accès aux armes à feu et le suicide. L'Association reconnaît que d'autres facteurs jouent un rôle : « Vivre dans des collectivités rurales peut donner lieu à des obstacles géographiques, psychologiques et socioculturels à la prise en charge des personnes à risque de suicide ». L'association insiste sur le taux disproportionné de suicide chez les Autochtones au Canada. Leurs recherches révèlent les faits suivants :

- Les taux de suicide sont plus élevés dans les collectivités rurales autochtones, où l'utilisation d'armes à feu est surreprésentée.
- Le suicide et les blessures auto-infligées sont la principale cause de décès chez les jeunes et les adultes des Premières Nations âgés de 44 ans et moins.
- Le suicide touche les jeunes des communautés autochtones plus que tout autre groupe démographique. Au Canada, le suicide est environ cinq à six fois plus fréquent chez les jeunes autochtones que chez les jeunes non autochtones.

- Le taux de suicide chez les jeunes des Premières Nations (âgés de 15 à 24 ans) est de 126 pour 100 000 personnes, comparativement à 24 pour 100 000 personnes dans le groupe des jeunes non autochtones.
- Les taux de suicide chez les jeunes Inuits sont parmi les plus élevés au monde, soit 11 fois la moyenne nationale.

L'ACMU souligne également que la réduction de l'accès aux armes à feu peut réduire ces risques : « Dans l'ensemble, les suicides liés aux armes à feu ont diminué de 43 % depuis l'adoption de lois plus strictes sur les armes à feu en 1991 et de 23 % depuis l'adoption de la *Loi sur les armes à feu* en 1995. »

L'incidence négative d'un plus grand accès aux armes à feu dans les collectivités rurales démontre l'importance des mesures de prévention et d'intervention en matière de santé publique dans le cadre des stratégies canadiennes sur les armes à feu. Des mesures de sécurité accrues devraient être prises pour appuyer la possession et l'utilisation légales d'armes à feu tout en atténuant les préjudices involontaires, y compris les blessures par arme à feu et le suicide.

Les Canadien(ne)s des régions rurales se heurtent à des obstacles à l'accès légal et sécuritaire aux armes à feu. Ces obstacles comprennent l'accès limité aux cours donnés par le fédéral sur la sécurité des armes à feu dans les régions rurales et éloignées et les restrictions concernant l'accès à des installations d'entreposage sûres et sécuritaires.

Lors de notre table ronde sur les collectivités rurales, les services de police et la criminalité, Karen Foster a indiqué qu'au cours de ses récentes recherches, le sujet des armes à feu avait été soulevé par des propriétaires d'entreprises rurales de la Nouvelle-Écosse, même si elle les interrogeait sur des sujets d'ordre professionnel.

Je tiens donc à souligner qu'aucune de mes recherches ne porte sur les armes à feu, mais dans le cadre de mes travaux sur des aspects tels que la relève des entreprises rurales, le sujet revient régulièrement sur le tapis. Donc, le mois dernier, j'ai mené des entretiens dans toute la province auprès d'entreprises rurales, et en l'espace de trois jours, la question a été soulevée deux fois. Je n'en parlais pas, mais les gens voulaient parler de la législation et de la réglementation sur les armes à feu, et je pense que la raison pour laquelle ils en parlaient, c'est que nous parlions de règlements, encore une fois, qui semblaient venir d'ailleurs et de gens qui ne comprennent pas la vie rurale. [On me parlait] donc... des armes à feu.

Vous voyez, les points de vue à leur sujet semblent être mis dans le même panier que les points de vue sur ce que vous devriez pouvoir construire avec quels matériaux, où et comment vous devriez pouvoir abattre un animal. Ce n'est qu'une des mesures de réglementation qui semblent provenir des villes et des gens qui ne savent pas qu'il y a des raisons légitimes de posséder des carabines, et que les agriculteurs en particulier ou les grands propriétaires terriens croient qu'ils en ont besoin pour se protéger contre les animaux [nuisibles ou dangereux]. La question est donc soulevée, même si je ne cherche pas à en discuter⁶⁰.

Ces exemples soulignent l'importance de consulter les habitants des régions rurales pour connaître leur avis sur les questions liées à la réglementation de l'accès aux armes à feu.

CHAPITRE 2

La criminalité dans les collectivités rurales

CHAPITRE 2 La criminalité dans les collectivités rurales

Introduction

Le chapitre 2 examine la nature de la criminalité en milieu rural sous plusieurs angles. La première section donne un aperçu des études portant sur les types de criminalité en milieu rural, ainsi que sur le taux et le volume de la criminalité qu'on y retrouve. Nous présentons également les statistiques sur la criminalité au Canada et en Nouvelle-Écosse en comparant les milieux rural et urbain, notamment sous l'angle des crimes commis à l'aide d'une arme à feu. Dans la deuxième section, nous examinons brièvement les défis liés au maintien de l'ordre dans les collectivités rurales, tout en mettant l'accent sur deux questions : le manque de confiance à l'égard des services de police et la légitime défense dans le contexte rural, ces questions se rapportant à la lenteur perçue des délais d'intervention de la police. Les questions de maintien de l'ordre en milieu rural sont abordées plus en détail dans le volume 5, Services de police. Une dernière section examine le taux élevé de la violence fondée sur le sexe dans les collectivités rurales en insistant sur la violence entre partenaires intimes, et les aspects de la ruralité qui renforcent ce schéma.

La nature de la criminalité en milieu rural

Les types de criminalité

La nature de la criminalité en milieu rural est insaisissable. Dans son rapport d'expert, Anna Souhami, directrice du département de criminologie à la faculté de droit de l'Université d'Édimbourg, résume les recherches sur la criminalité en milieu rural et constate qu'elle est « distincte dans sa diversité » et qu'elle varie considérablement d'une région rurale à l'autre. Elle explique que « la diversité des contextes culturels, économiques, historiques et démographiques des collectivités rurales entraîne une grande disparité dans les schémas et les types de criminalité ». Dans le même temps, les collectivités rurales « connaissent des problèmes communs à toutes les régions peuplées, tels que les comportements antisociaux, les conflits de voisinage, les infractions contre les biens, la toxicomanie et l'alcoolisme, ainsi que la violence, y compris la violence entre partenaires intimes et la violence familiale ». Même les formes de criminalité « généralement considérées comme urbaines, telles que les gangs, s'observent également dans les régions rurales¹ ».

M^{me} Souhami a constaté que les régions rurales « connaissent certaines formes particulières de criminalité, telles que la criminalité liée au bétail et à la faune, la criminalité agricole et maritime, et la criminalité environnementale ». Dans de nombreux pays, la disponibilité et la possession accrues d'armes à feu dans les collectivités rurales « peuvent avoir une incidence sur les formes d'infraction² ». Les questions relatives à l'utilisation et à la propriété de l'espace, telles que l'intrusion, peuvent être particulièrement importantes dans certaines régions rurales.

Taux et volume de la criminalité

Le rapport de M^{me} Souhami révèle que la criminalité a tendance à être moins fréquente dans les régions rurales, mais cela ne signifie pas que les taux de criminalité y sont toujours plus faibles. Il est important de souligner que des recherches menées en Australie, aux États-Unis et au Canada ont révélé que les taux de crimes

violents peuvent être plus élevés dans les régions rurales que dans les régions urbaines. Elle conclut que :

Bien que les taux et l'incidence réelle de la criminalité en milieu rural soient, dans certaines régions, égaux ou supérieurs à ceux des districts urbains, la population comparativement faible des régions rurales signifie que le volume de la criminalité y est relativement faible. C'est notamment le cas pour les crimes graves plus inhabituels³.

Des études montrent que les régions rurales économiquement stables peuvent connaître de faibles taux de criminalité. En revanche, « les niveaux relativement élevés de privation sociale dans de nombreuses régions rurales et éloignées sont associés à des niveaux élevés de problèmes sociaux, notamment la criminalité⁴ ». En particulier, les facteurs structurels et économiques se sont avérés « primordiaux dans le façonnement des problèmes rencontrés dans les régions rurales au Canada et aux États-Unis⁵ ». Ces facteurs comprennent le manque de soins de santé et d'autres services dans les régions rurales, ainsi que l'isolement géographique, qui limitent tous deux l'accès aux soutiens nécessaires, notamment les traitements contre la toxicomanie et l'alcoolisme. Les recherches menées dans les communautés autochtones du Canada ont révélé que « le volume et la gravité de la criminalité augmentent avec l'isolement géographique, tandis que le bien-être communautaire (un indicateur de la scolarité, de l'emploi, du revenu et du logement) diminue⁶ ».

Le rapport de M^{me} Souhami révèle également que, selon certaines études, il pourrait y avoir un sous-signalement important de la criminalité dans les régions rurales. Elle fait remarquer que « les recherches menées dans les régions rurales du Canada et des États-Unis ont trouvé un degré élevé de tolérance à la criminalité dans certaines collectivités, notamment à l'égard des formes de violence interpersonnelle⁷ ». D'autres études ont montré que les difficultés d'accès à la police et à d'autres services en milieu rural peuvent également constituer des obstacles au signalement.

Les répercussions de la criminalité sur les résidents ruraux peuvent différer de ces mêmes répercussions sur les citadins. Selon M^{me} Souhami, « les taux de criminalité ne reflètent pas les répercussions que ce phénomène peut avoir sur une collectivité rurale, où la criminalité peut être particulièrement menaçante pour l'image idéalisée de la ruralité, perçue comme un environnement cohésif et sûr⁸. [L]es crimes graves peuvent avoir un effet profond et durable sur le sentiment de sécurité des résidents et sur l'image de soi de la collectivité⁹ ».

Les statistiques canadiennes

Dans son rapport d'expert, Karen Foster, Ph. D., conclut que « les statistiques canadiennes font apparaître des différences nettes entre les régions rurales et urbaines au niveau agrégé ». Ces constatations sont les suivantes :

- Les résidents ruraux sont en fait plus susceptibles d'être victimes de la criminalité si l'on compare les taux par habitant à ceux des régions urbaines.
- Certains types de criminalité sont plus fréquents dans les régions rurales : les taux d'agressions physiques, d'infractions commises avec une arme à feu, d'agressions sexuelles et de violations sexuelles contre des enfants, par exemple, sont plus élevés dans les régions rurales du Canada.
- Les services de police dans les régions majoritairement rurales ont servi 16 % de la population en 2017, mais ont signalé 23 % des crimes violents, 17 % des infractions contre les biens, 27 % des infractions au Code de la route et 23 % des autres violations du Code criminel.
- De 2009 à 2017, les services de police en milieu rural ont signalé un total de 1 078 homicides, soit un taux annuel moyen de 2,02 homicides pour 100 000 habitants. Dans les régions urbaines, 4 068 homicides ont été signalés au cours de la même période, soit un taux de 1,55 homicide pour 100 000 habitants.
- En 2017, le taux de conduite en état d'ivresse était environ deux fois plus élevé dans les régions rurales que dans les régions urbaines¹⁰.

Comme c'est souvent le cas, cette vue d'ensemble nationale masque d'importantes variations provinciales. M^{me} Foster souligne que « lorsque les statistiques sont ventilées par province, il devient clair que les taux de criminalité en milieu rural – comparativement au milieu urbain – ne sont plus élevés qu'à Terre-Neuve-et-Labrador, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta¹¹ ». En fait, le rapport de Statistique Canada sur la criminalité en milieu rural explique que « le taux de criminalité plus élevé en milieu rural était attribuable au fait qu'un petit nombre de services de police aient enregistré des taux de criminalité très élevés. En réalité, la majorité des services de police desservant une population essentiellement rurale ont affiché des taux de criminalité relativement faibles¹² ».

Les taux de certains types de criminalité dans les collectivités rurales varient également énormément selon les provinces. Les comparaisons entre les collectivités

rurales montrent des variations importantes, tandis que les taux de criminalité en milieu urbain sont moins variables.

Dans leur rapport d'experts, Chris Murphy et Cal Corley évoquent le taux élevé d'infractions contre les biens en milieu rural. Selon un rapport de 2019 de Statistique Canada, les infractions contre les biens :

- constituent près de 50 % de tous les crimes enregistrés dans les régions rurales;
- sont de 6 % plus élevées dans les régions rurales;
- augmentent à un rythme plus rapide que les infractions contre les biens en milieu urbain.

MM. Murphy et Corley suggèrent que les changements dans la nature des collectivités rurales offrent une explication à cette tendance :

Les infractions contre les biens sont devenues plus fréquentes à mesure que la valeur des biens fonciers ruraux explosait. L'augmentation du prix des véhicules et des équipements agricoles, forestiers, récréatifs et de pêche, ainsi qu'un nombre croissant de résidences et de propriétés de loisirs coûteuses – combinées à une garde limitée – créent des possibilités et des incitations au vol de biens. Il s'agit d'un problème de plus en plus grave pour les collectivités rurales et la police rurale, qui fait en sorte que les programmes communautaires de prévention de la criminalité prennent une place de plus en plus importante dans le maintien de l'ordre en milieu rural¹³.

Nouvelle-Écosse

En Nouvelle-Écosse, le taux de criminalité en milieu rural est à peine plus élevé qu'en milieu urbain. M^{me} Foster souligne que cette situation est « principalement le résultat d'un nombre élevé de fraudes », et que « les taux des autres types de criminalité restent suffisamment élevés pour mettre au rancart l'idée selon laquelle les régions rurales sont intrinsèquement paisibles et sûres¹⁴ ».

Crimes commis à l'aide d'une arme à feu

Selon Statistique Canada, les taux de crimes violents commis à l'aide d'une arme à feu sont généralement plus élevés dans les régions rurales que dans les centres urbains de la plupart des provinces. Toutefois, en 2020, les taux de crimes commis à l'aide d'une arme à feu étaient plus faibles dans les régions rurales que dans les régions urbaines correspondantes à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse et en Ontario.

De 2019 à 2020, Statistique Canada a noté des hausses notables des taux de crimes violents commis à l'aide d'une arme à feu dans les régions rurales : les régions rurales du sud de la Colombie-Britannique ont enregistré une hausse de 34 %, la partie rurale du nord de l'Ontario a enregistré une hausse de 32 %, les régions rurales de l'Alberta ont enregistré une hausse moyenne de 31,5 %, les Territoires du Nord-Ouest ont enregistré une hausse de 23 % et la Nouvelle-Écosse a enregistré une hausse de 22 %.

Les défis liés au maintien de l'ordre

La confiance du public

Les données d'enquête de Statistique Canada montrent que les résidents ruraux tendent à avoir une opinion plus favorable de la police sur le plan de la confiance et du rendement. Lors de notre table ronde portant sur les collectivités rurales, les services de police et la criminalité, Rick Ruddell, Ph. D., titulaire de la chaire en études policières de la Law Foundation of Saskatchewan à l'Université de Regina, a expliqué qu'il s'agissait-là de moyennes nationales masquant une grande variance au sein du pays. En y regardant de plus près, les données révèlent « des différences remarquables entre les provinces et la perception des populations rurales des différentes provinces à l'égard de la police. Nous constatons également des différences au sein de ces provinces¹⁵. »

Au cours des deux dernières années, on observe une tendance générale à la baisse de la confiance du public à l'égard de la police. Ce phénomène a été

attribué à la complexité croissante du travail policier et aux attentes plus élevées du public. Selon les études de M. Ruddell, le décès de George Floyd aux mains d'un policier à Minneapolis, au Minnesota en 2020 a entraîné une baisse importante de la confiance du public envers tous les grands corps de police canadiens. Cette baisse est restée constante pendant deux ans. Il a noté qu'on ne savait pas si ce nouveau niveau de confiance resterait stable.

La Chambre des communes du Canada a reconnu que la criminalité en milieu rural est une préoccupation croissante pour les résidents ruraux de partout au Canada. Le 30 mai 2018, le Comité permanent de la sécurité publique et nationale a été chargé par la Chambre des communes d'entreprendre une étude sur la criminalité dans les régions rurales du Canada et de rendre compte de ses constatations à la Chambre. Le comité a entendu 19 témoins au cours de cinq réunions tenues en juin et octobre 2018 et a reçu sept mémoires. Cinq de ces témoins ont expliqué au comité « comment les résidents ruraux sont parfois laissés à eux-mêmes en raison de la lenteur des délais d'intervention de la police¹⁶ ». Il a été suggéré qu'il s'agissait là « du nœud du problème de la criminalité dans les régions rurales, qui entraîne une érosion de la confiance du public¹⁷ ». Le comité a publié un rapport sommaire encourageant vivement « les provinces et les territoires à accroître les investissements dans les services de police et les solutions novatrices, notamment les centres d'intervention et de répartition d'urgence¹⁸ ». Le comité a conclu « que des mesures efficaces en matière de réduction de la criminalité devraient comporter au moins quatre éléments : des ressources policières adéquates, des partenariats avec la collectivité, un soutien solide aux victimes et un système judiciaire qui inspire la confiance du public¹⁹ ».

La légitime défense dans le contexte rural

Les défis liés au maintien de l'ordre en milieu rural ont pris une nouvelle dimension dans le discours public en lien avec les revendications de légitime défense ou d'autoprotection armée. Les arguments avancés par les tribunaux canadiens, selon lesquels la lenteur des délais d'intervention de la police en milieu rural justifie l'utilisation d'armes à feu lors d'une confrontation entre des propriétaires des milieux ruraux et de présumés intrus, se trouvent au cœur de ce discours public.

La loi canadienne est claire : la protection des biens n'est pas une raison légitime pour posséder une arme à feu à autorisation restreinte. De même, il existe une

exception extrêmement étroite en ce qui concerne la possession de telles armes pour la légitime défense. Nous présentons un bref exposé des faits dans les affaires *R. c. Khill* (2021 SCC 37) et *R. c. Stanley* (2018 SCC). Dans le contexte du présent Rapport, le raisonnement juridique derrière ces cas est moins important que les récits culturels sur la sécurité et le bien-être des collectivités rurales.

R. c. Khill

Peter Khill a abattu Jonathan Styres qui tentait de s'introduire par effraction dans la camionnette de M. Khill aux premières heures du matin du 4 février 2016. La camionnette était garée dans l'allée de la résidence de M. Khill, située « dans une région rurale à la périphérie de Hamilton, en Ontario²⁰ ». M. Khill a été accusé de meurtre au deuxième degré, mais a été acquitté à la suite d'un procès devant jury. La Cour d'appel de l'Ontario a ensuite renversé l'acquittement et ordonné un nouveau procès. L'appel subséquent de M. Khill devant la Cour suprême du Canada a été rejeté.

Dans son témoignage, M. Khill a déclaré qu'il vivait dans une région rurale, et qu'il ne s'attendait pas à ce que la police arrive rapidement. Toutefois, les faits de l'affaire montrent que la police est arrivée à la propriété de M. Khill seulement cinq minutes après que sa fiancée eut passé un appel au 911. En fait, les deux parties ont convenu que la police n'était pas très loin. Les avocats de M. Khill ont déclaré : « L'appelant vivait dans une région rurale, mais il ne fallait qu'environ cinq minutes pour que la police arrive une fois le 911 composé, et il y avait des établissements commerciaux à environ deux kilomètres de la résidence de l'appelant²¹ ». C'est la perception qu'avait M. Khill des délais d'intervention de la police, plutôt que des délais réels, qui a déterminé le cours de ses actions.

R. c. Stanley

En février 2018, un jury a acquitté Gerald Stanley, un fermier blanc, du meurtre et de l'homicide involontaire de Colten Boushie, un Cri de 22 ans de la Première Nation Red Pheasant²². L'arme de M. Stanley s'est déclenchée, tuant M. Boushie, après que M. Boushie et quatre autres personnes eurent pénétré dans la propriété de M. Stanley. La ferme de M. Stanley était située dans la municipalité de Glenside,

en Saskatchewan. Les deux détachements de la GRC les plus proches se trouvaient à 68 kilomètres et 44 kilomètres respectivement. Le détachement de la GRC le plus proche se trouvait à 30 ou 40 minutes de route de la propriété. Le premier membre de la GRC est arrivé sur les lieux environ 45 minutes après que le fils de M. Stanley eut composé le 911.

La Couronne n'a pas fait appel de l'acquittement de M. Stanley par le jury. Il n'y a donc pas de motifs judiciaires dans cette affaire dont on puisse s'inspirer. Toutefois, des commentaires émanant d'universitaires jettent un éclairage sur le rôle que les idées sur la vie rurale (y compris la criminalité en milieu rural, la lenteur des délais d'intervention de la police et la nécessité connexe de posséder une arme à feu privée) ont pu jouer dans le procès. Le professeur Kent Roach, de la faculté de droit de l'Université de Toronto, explique comment un sentiment d'incompréhension entre les milieux rural et urbain a pu jouer :

Les différences entre le Canada rural et urbain sont également entrées en jeu dans l'affaire Stanley/Boushie. Les habitants du Canada rural reprochent aux habitants du Canada urbain de ne pas comprendre les réalités rurales, notamment la lenteur des délais d'intervention de la police et le nombre plus élevé de propriétaires d'armes à feu...²³.

Le professeur Roach précise comment l'avocat de M. Stanley a invoqué la question de la lenteur des délais d'intervention de la police dans sa plaidoirie au jury :

[L'avocat de M. Stanley] a habilement fait appel à toutes les préoccupations que le jury aurait pu avoir au sujet de la criminalité en milieu rural en leur disant que parce qu'il vit en ville, « j'ai le luxe de composer le 911 et de m'attendre raisonnablement à ce que les policiers soient là en cinq minutes ou dix minutes ». En revanche, « les Stanley étaient seuls²⁴ ».

La Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC (CCETP) a examiné l'enquête de la Gendarmerie dans cette affaire. Le rapport de la CCETP reconnaît également que les intervenants d'urgence dans les régions rurales font face à divers défis susceptibles d'être mal compris par ceux qui « ne sont pas familiers avec la vie en milieu rural ». Le rapport provisoire de la CCETP indique que :

[43] Les interventions en cas d'urgence en régions rurales posent des défis particuliers. Dans un premier temps, le besoin de cerner le lieu de l'incident, puis de s'y rendre crée des difficultés particulières que négligent souvent ceux qui ne connaissent pas la vie en milieu rural. De plus, compte tenu du lieu de l'incident, il peut être difficile de déterminer le détachement approprié qui doit intervenir en cas d'urgence. Enfin, les distances entre les emplacements des services d'urgence, y compris les détachements de la GRC, peuvent être beaucoup plus grandes.

[44] Vu la distance entre les détachements de Biggar et de Battleford et la propriété des Stanley, la Commission conclut que les membres de la GRC dépêchés à la propriété des Stanley sont intervenus en temps opportun²⁵.

En examinant le délai d'intervention de la police dans l'affaire *Stanley*, la CCETP a ajouté les informations supplémentaires suivantes concernant les difficultés d'orientation dans les régions rurales :

Les centres urbains ont tendance à être bien cartographiés, et il est souvent possible d'avoir accès à des outils, comme la cartographie et les indications GPS, ce qui n'est pas toujours le cas dans les régions rurales de la province. De plus, dans les régions rurales, les adresses de voirie sont généralement absentes, car la majeure partie des routes ne sont pas nommées. Par conséquent, on utilise souvent les emplacements des terres ou les désignations cadastrales. Dans de nombreux cas, il faut assortir ces emplacements géographiques d'indications et de descriptions, le tout dépendant souvent de la direction d'où arrivent les intervenants d'urgence ou de l'itinéraire emprunté²⁶.

Dans un article sur ces deux affaires, le professeur Roach formule une question centrale qui interpelle la société canadienne : « Les affaires Stanley et Khill soulèvent la question de savoir si nous voulons vivre dans une société où l'on tolère que les gens se saisissent de leurs armes avant de composer le 911²⁷ ». Nous revenons sur l'état des services de police dans les régions rurales et éloignées et sur l'importance de reconnaître la valeur de la pratique policière en milieu rural comme un ensemble de compétences particulières dans le volume 5, Services de police, partie C.

À la suite de l'affaire Stanley, le gouvernement de la Saskatchewan a adopté en 2019 la loi intitulée *The Trespass to Property Amendment Act*. Ces amendements ont apporté des modifications à la législation portant sur l'intrusion en Saskatchewan, afin d'imposer aux personnes cherchant à accéder à une propriété privée le fardeau d'obtenir le consentement du propriétaire ou de l'occupant du terrain avant d'y pénétrer. Le gouvernement provincial s'est engagé à lutter contre la criminalité en milieu rural en renforçant les dispositions relatives à l'application de la loi par la mise en œuvre d'approches non criminelles, telles que l'augmentation des peines pour les infractions répétées liées à l'intrusion. Les nations autochtones de la Saskatchewan se sont pour leur part vivement opposées à ces amendements et « affirment qu'ils constituent une restriction inconstitutionnelle de leurs droits issus de traités et qu'ils entraîneront davantage de confrontations violentes²⁸ ».

Dans leur article sur l'affaire Stanley, qui traite également de la nouvelle législation de la Saskatchewan sur l'intrusion, Alexandra Flynn et Estair Van Wagner examinent le rôle de « la peur, des stéréotypes racistes et des hypothèses sur qui appartient ou non à la Saskatchewan rurale²⁹ ». Les auteures examinent la façon dont « le témoignage du défendeur était sous-tendu par des récits d'intrusion » et en particulier par l'idée que « pour les fermiers, votre propriété est en quelque sorte votre château³⁰ ». Elles mettent l'accent sur le fait que « le procès de Stanley et le précédent qui en résulte ont des conséquences particulières pour les peuples autochtones³¹ ». Les conclusions de M^{me} Flynn et de M^{me} Wagner incluent ce point, particulièrement pertinent pour notre discussion sur la criminalité en milieu rural, les délais d'intervention de la police et l'expansion de l'idée de légitime défense armée :

L'invocation par Stanley de l'intrusion, de la « doctrine du château » et de la notion de « circonstance de légitime défense » a inspiré la Couronne et la Cour, qui ont concédé que son utilisation de l'arme à feu était légale. Par conséquent, ni l'avocat de la défense ni le jury n'ont eu à se demander en quoi le caractère raisonnable de ses actes violents était fondé sur des préjugés raciaux et une peur des jeunes autochtones. Le symbolisme de la défense des biens l'emportait largement sur son application juridique formelle dans cette affaire. Le caractère raisonnable du recours à la violence pour défendre les biens était présumé et séparé des conséquences tragiques de l'incident. Dans le contexte social précis de la Saskatchewan rurale, les invocations d'intrusion de Stanley, ainsi que l'appartenance de Boushie et de ses amis à un groupe autochtone, auraient dû indiquer

au juge du procès la nécessité d'inclure des mises en garde supplémentaires dans ses instructions au jury. Il aurait dû donner des instructions expresses pour contrer le préjudice au-delà de l'instruction générique du jury sur l'impartialité. Il aurait également dû préciser qu'une grande partie du récit de Stanley n'est pas pertinente pour déterminer si le troisième tir était en fait un accident. La mort de Colten Boushie est une tragédie. Le procès de Stanley a également été une tragédie, car des questions cruciales n'ont pas été examinées et des questions importantes sont restées en suspens. Nous ne saurons jamais si des instructions du jury, qui l'auraient explicitement sensibilisé à la question des préjugés raciaux dans les situations d'intrusion, et dans le contexte d'appartenance à un groupe autochtone, auraient fait la différence. Les juges et les jurys doivent examiner attentivement le recours à la force pour défendre les biens. Ils ne doivent pas s'appuyer sur des présomptions et des préjugés fondés sur la peur de l'appartenance à un groupe, mais devraient plutôt se rappeler de l'importance de la vie de chacun, dans ce pays que nous appelons Canada³².

Lors de notre table ronde sur les collectivités rurales, les services de police et la criminalité, Signa Daum Shanks, Ph. D., professeure agrégée de droit à l'Université d'Ottawa et membre de l'Association du Barreau autochtone, a évoqué les conversations difficiles, mais importantes qui se dégagent de ces deux affaires. Elle a déclaré : « J'ai appris que la douleur que nous éprouvons à l'égard d'un événement a de l'importance, et j'ai appris que la douleur ressentie en tant que témoin d'un événement a des répercussions sur la façon dont nous aurons confiance en des relations qui tentent de minimiser les effets de ces événements³³ ».

M^{me} Shanks a fait part de son combat personnel pour composer avec ces décisions et de la façon dont ces mêmes décisions ont affecté son sentiment de confiance et de sécurité. Elle a reconnu que la question de l'autoprotection avait « plusieurs facettes : quel est le sentiment des gens sur l'autoprotection; quel est le sentiment des gens sur la façon dont les autres entrent dans leur espace; comment comprendre, en tant qu'individu, si je peux contrôler qui entre dans mon espace comme je m'y attends³⁴ ». Elle a également parlé des séances organisées dans la collectivité rurale de la Saskatchewan après la décision rendue dans l'affaire *Stanley* et des vastes conversations qui ont eu lieu sur la propriété, l'intrusion, l'autosuffisance et le rôle de la police dans cette collectivité. Elle a fait remarquer que : « la GRC a beaucoup appris par elle-même » en conséquence³⁵.

M^{me} Shanks a aussi abordé la façon dont elle pense régulièrement à la décision de Khill et en particulier au concept de légitime défense :

Et je pense régulièrement à cette décision pour de nombreuses raisons, mais c'est l'une de ces raisons qui m'interpelle quant à l'urgence de réaliser quels concepts nous devons tous connaître davantage avant d'être de bons voisins, avant d'épouser quelqu'un ou de divorcer par la suite, avant d'embaucher quelqu'un, avant d'aller dans une fête communautaire pour s'amuser. Et il y a eu tellement de moments où ce manque de compréhension des concepts a eu des conséquences tragiques par la suite. [Ce manque de compréhension peut prendre la forme] de membres de la collectivité qui ne réalisent pas qu'ils parlent de quelque chose faisant en réalité partie du droit civil, mais dont ils parlent en termes de droit criminel, ou d'arguments légaux que je rejette complètement, et c'est ce qui s'est passé dans l'affaire Stanley. Je pense aux membres de ma propre famille qui n'ont pas de formation juridique et qui ont été inutilement bouleversés par un événement parce qu'ils ont bien vu qu'ils ne savaient pas³⁶.

Nous sommes inspirés par l'approche réflexive de M^{me} Shanks. Ce sont exactement ces types de conversations sur le rôle et les attentes des membres de la collectivité et de la police qui sont nécessaires pour contribuer à préserver la sécurité et le bien-être des collectivités rurales.

La violence fondée sur le sexe

Nous avons examiné le lien entre la violence fondée sur le sexe et les pertes massives impliquant un grand nombre de victimes dans le volume 3, Violence, et avons formulé des constatations et des recommandations concernant la prévention de ces formes de violence. Dans la présente section, nous mettons l'accent sur ce que nous avons appris sur les expériences des femmes rurales en matière de violence basée sur le sexe, tout en mettant l'accent sur la violence entre partenaires intimes. **Les femmes vivant en milieu rural connaissent les taux globaux les plus élevés de violence entre partenaires intimes au Canada. Ces femmes doivent également**

faire face à des obstacles supplémentaires pour signaler la violence fondée sur le sexe et pour trouver des avenues pour se protéger. Nous examinons ces obstacles sous deux angles : les comptes rendus sociologiques de l'isolement et de la cohésion sociale, et les obstacles culturels et pratiques.

La violence entre partenaires intimes en milieu rural

Les femmes vivant en milieu rural connaissent les taux globaux les plus élevés de violence entre partenaires intimes au Canada. Les signalements à la police révèlent des taux de violence entre partenaires intimes 75 % plus élevés chez les femmes rurales que chez les femmes urbaines.

En 2016, les femmes autochtones représentaient environ 3 % de la population féminine canadienne, mais près du tiers de toutes les femmes vivant dans les régions éloignées et très éloignées du Canada. Les femmes et les filles autochtones sont non seulement plus susceptibles d'être victimes ou survivantes d'un crime par rapport aux femmes et aux filles non autochtones, mais elles courent également un risque beaucoup plus élevé de subir des actes de violence précis, notamment la violence conjugale. Selon les recherches menées dans le cadre de l'Initiative canadienne sur la prévention des homicides familiaux, les femmes autochtones sont également plus susceptibles d'être victimes d'un homicide commis par un partenaire intime, affichant des taux huit fois plus élevés que ceux observés chez les femmes non autochtones au Canada. Les auteurs du rapport ont indiqué que le colonialisme, le statut socioéconomique faible, le racisme systémique et interpersonnel ainsi que la violence intergénérationnelle contribuent à ces taux beaucoup plus élevés.

Les armes à feu sont également utilisées plus fréquemment dans les cas de violence entre partenaires intimes en milieu rural qu'en milieu urbain. Une étude menée par Statistique Canada en 2022 a révélé que :

- Dans l'ensemble, parmi les victimes de genre féminin de crimes violents commis à l'aide d'une arme à feu, 1 personne sur 4 (25 %) a été agressée par un conjoint ou un autre partenaire intime, actuel ou ancien. En revanche, cette proportion était de 2,2 % chez les victimes de genre masculin en 2020. Parmi les victimes, une proportion plus élevée d'hommes ont été agressés par un étranger, un ami ou une connaissance (83 % par rapport à 64 % des femmes).

- Pour les femmes, la violence entre partenaires intimes commise à l'aide d'une arme à feu était plus fréquente dans les régions rurales.
- En 2020, le taux de femmes victimes de violence entre partenaires intimes commise à l'aide d'une arme à feu s'élevait à 8,1 femmes pour 100 000 femmes dans les régions rurales du Sud, et à 31 femmes pour 100 000 femmes vivant dans les régions rurales du Nord (à titre de comparaison, ce taux s'élevait à 4,1 dans les régions urbaines).
- La violence entre partenaires intimes était en cause chez près du tiers (32 %) des femmes victimes de crimes liés aux armes à feu dans les régions rurales du Sud, ce taux étant de 38 % chez celles vivant dans les régions rurales du Nord. C'était également la tendance des années précédentes.
- Bien que la violence entre partenaires intimes soit également plus élevée chez les victimes de genre masculin dans les régions rurales, les taux restaient faibles comparativement à ceux observés chez les victimes de genre féminin (1,4 pour 100 000 hommes vivant dans les régions rurales du Sud, 2,8 pour 100 000 dans les régions rurales du Nord et 0,9 pour 100 000 dans les régions urbaines).
- En 2020, environ la moitié (48 %) des affaires de violence entre partenaires intimes commise à l'aide d'une arme à feu comportaient des voies de fait (34 % impliquant des voies de fait majeures de niveau 2 ou de niveau 3), 17 % comportaient des infractions avec violence se rapportant explicitement aux armes à feu, et 15 % comportaient des menaces. À titre de comparaison, 47 % des crimes violents commis à l'aide d'une arme à feu par un étranger étaient des affaires de vol qualifié.³⁷

Des études antérieures fournissent un contexte supplémentaire pour ce récent rapport de Statistique Canada et illustrent le schéma de la violence contre les femmes rurales au fil du temps.

Au Canada, plus de la moitié des homicides contre des femmes sont perpétrés par des partenaires. Il existe des différences importantes entre les homicides commis à l'aide d'une arme à feu entre partenaires intimes et les autres homicides commis à l'aide d'une arme à feu, tant en ce qui concerne les types d'armes utilisées que les facteurs de risque. Entre 1995 et 2004, les conjoints ayant recours à des armes à feu ont été responsables de 31 % des homicides commis sur des partenaires intimes de sexe féminin. Des carabines et des fusils de chasse ont été utilisés dans 62 %, des armes de poing dans 28 % et des carabines ou des fusils de chasse à canon scié dans 10 % de ces homicides entre conjoints. Plusieurs études démontrent que

le fait de garder une arme à feu à la maison est un facteur de risque d'homicide entre conjoints. De plus, les statistiques pour 2020 signalent que près de la moitié des cas de violence entre partenaires intimes reliés à des armes à feu impliquaient des agressions physiques, 17 % impliquaient des types de violence relative aux armes à feu, et 15 % impliquaient la profération de menaces.

L'Observatoire canadien du fémicide pour la justice et la responsabilisation a signalé que 38 % des femmes et des filles tuées en 2019 vivaient dans des régions rurales, éloignées et nordiques ou dans de petites villes, bien que moins de 20 % de la population du Canada vive dans ces régions.

Le Réseau de l'apprentissage est implanté au Centre de recherche et d'éducation sur la violence faite aux femmes et aux enfants de la Faculté d'éducation de l'Université Western. En mai 2021, le Réseau d'apprentissage a publié un rapport sur la violence fondée sur le sexe dans les collectivités rurales, éloignées et nordiques. Ce rapport se termine par une section sur l'impact de « la normalisation de la possession d'armes à feu » dans ces collectivités :

- Entre 2010 et 2015, environ 1 homicide commis dans le cadre familial sur 3 dans les collectivités rurales, éloignées et nordiques a été commis au moyen d'une arme à feu.
- Entre 2017 et 2020, la proportion de féminicides en Ontario commis à l'aide d'une arme à feu était considérablement plus élevée dans les petites agglomérations et les agglomérations rurales (29 %) que dans les grandes et moyennes agglomérations (12 %).
- Outre le recours à des armes létales, les agresseurs peuvent utiliser des armes à feu pour menacer un partenaire ou un membre de la famille, directement ou indirectement, comme une forme de contrôle coercitif³⁸.

En 2008, une étude approfondie menée par l'Université du Nouveau-Brunswick sur la violence familiale en milieu rural a révélé que 66 % des femmes ayant des armes à feu à leur domicile ont déclaré que « le fait de savoir que des armes à feu étaient présentes les rendait plus craintives pour leur sécurité » et 70 % ont déclaré que « la présence d'armes à feu influençait leur décision de parler aux autres ou d'échapper à la violence ». L'étude a également révélé que ces « craintes étaient accrues lorsque les armes à feu n'étaient pas assorties d'un permis ou entreposées correctement³⁹ ». L'une des conclusions tirées de cette étude est que « la présence d'armes à feu dans les foyers violents peut facilement devenir un instrument d'intimidation et de contrôle⁴⁰ ».

L'isolement et la cohésion sociale comme obstacles

Le chapitre 1 a souligné les façons dont l'isolement et la cohésion sociale sont des aspects essentiels de la ruralité. Dans son rapport d'expert, M^{me} Foster souligne que la littérature sur la sécurité des collectivités rurales conclut que l'isolement peut exercer à la fois un effet protecteur ou dangereux. Ainsi, l'isolement peut rendre la détection des crimes plus difficile et avoir une incidence sur le signalement. Des études canadiennes et australiennes montrent que l'isolement rend plus difficile le signalement des violences fondées sur le sexe par les femmes. Une étude qualifie cette situation de « tyrannie de la distance⁴¹ ».

La cohésion sociale peut également rendre plus difficile pour les femmes de dénoncer la violence fondée sur le sexe. Une étude fondée sur des entretiens menés avec des prestataires de services de lutte contre la violence familiale en milieu rural a révélé que « l'impact de la honte et de l'embarras personnels était un thème récurrent », de même que « la stigmatisation de la violence familiale dans les petites collectivités très unies dissuadait les femmes de dénoncer les violences ». L'étude a corroboré des recherches antérieures selon lesquelles « dans les petites villes où les niveaux de reconnaissance mutuelle sont élevés et où les réseaux de commérage locaux sont actifs, la honte et l'embarras peuvent constituer des facteurs dissuasifs majeurs pour la dénonciation des crimes violents⁴² ».

Le rapport de M^{me} Foster conclut que « la plupart des études sur la criminalité en milieu rural qui traitent explicitement du genre mettent l'accent sur la violence familiale ». Et toutes ces études, prises dans leur ensemble, « démontrent que les femmes rurales courent un risque plus élevé de subir une violence intime de la part des partenaires masculins intimes que celles vivant dans des régions plus densément peuplées. Les principaux facteurs de risque identifiés sont : ... l'isolement, le soutien des pairs de sexe masculin, [et] les traditions voulant que les hommes d'un même milieu se protègent entre eux, mais nos connaissances sur la violence privée dans la vie des femmes rurales sont incomplètes⁴³. »

Les obstacles culturels et pratiques

Les femmes font face à toute une série d'obstacles à la dénonciation de la violence fondée sur le sexe, attribuables au système de justice pénale et à la façon dont il s'articule avec d'autres régimes légaux. Ces obstacles affectent autant les

femmes rurales que les femmes urbaines, parfois de manières similaires, et parfois de manières différentes. Il est également important de reconnaître les obstacles culturels et pratiques en dehors du système judiciaire qui créent des difficultés supplémentaires pour les femmes cherchant à se protéger en signalant les faits à la police.

Dans son témoignage, Deborah Doherty, Ph. D., ancienne directrice générale du Service public d'éducation et d'information juridiques du Nouveau-Brunswick, aujourd'hui à la retraite, a expliqué le rôle des normes et valeurs culturelles rurales et leurs répercussions sur les signalements des femmes et des autres personnes qui subissent ou sont témoins de violence sexiste et familiale. Elle reconnaît qu'il est important de ne pas stéréotyper⁴⁴ la vie rurale ou les femmes rurales, mais que ses recherches ont établi que « les systèmes de valeurs sont beaucoup plus cohérents et plus forts dans les collectivités rurales, en partie parce que les gens se connaissent et adhèrent à un système de valeurs similaire, voire identique⁴⁵ ». Plus précisément, les recherches de M^{me} Doherty ont révélé que le « système de valeurs rural peut être assez patriarcal, de sorte que le rôle des femmes dans la famille, en particulier dans les familles où nous avons mené nos recherches, peut être que les femmes sont soumises, qu'elles créent l'harmonie dans le ménage, qu'elles se chargent de préparer les repas et, vous savez, de s'occuper des enfants. Il y avait donc consensus sur les valeurs sociales traditionnelles⁴⁶ ». Ce consensus favorise une approche du type « ne pas poser de questions et ne rien dire », où les femmes considèrent que leur rôle consiste en partie à « maintenir la paix ». Par ailleurs, ce consensus a des répercussions sur la volonté et la capacité des femmes à demander de l'aide.

M^{me} Doherty a raconté l'effet pervers que cela peut avoir. Elle a donné l'exemple de femmes qui ont été victimes de violence pendant de nombreuses années et qui cherchent ensuite à mettre fin à une relation et à qui on a dit que, dans le cadre d'un litige sur la garde des enfants, elles ne doivent pas parler au juge de la violence qu'elles ont subie, car cela se répercuterait négativement sur l'opinion du tribunal concernant leur rôle parental :

Donc c'est comme si toutes les choses que j'ai faites pour être une bonne épouse, une bonne mère, une bonne femme rurale, maintenant ils disent que si vous le mentionnez au tribunal, personne ne va croire que vous les avez faites – vous savez, que vous n'avez pas de problèmes de santé mentale, que – parce qu'il continue à dire que je suis folle ou, vous savez, [quelque chose du genre]⁴⁷.

M^{me} Doherty a également expliqué comment les valeurs sociales en milieu rural peuvent inciter les femmes à se blâmer elles-mêmes de leur situation :

Alors oui, ces valeurs sociales ont certainement des répercussions sur la recherche de l'aide, sur, vous savez, la façon dont une personne se présente, sur son sentiment d'estime de soi, car si les choses vont - vont mal et que vous ne maintenez pas l'harmonie dans la maison, alors vous pensez que c'est votre faute.

Je veux dire, vous vous autculpabilisez. Vous n'avez même pas besoin d'attendre que votre collectivité vous blâme. Vous vous blâmez vous-même : « Oh, mon Dieu, je ne peux pas faire ce que les autres femmes font parce qu'on me dit que tous les hommes agissent comme ça le vendredi soir. Pourquoi est-ce un tel problème pour toi? »

Donc, ces normes et valeurs sociales et les types de - eh bien, je veux dire, cela vise à minimiser ou à normaliser un comportement qui est très nuisible, ainsi qu'à blâmer et à faire honte à une victime qui ne se conforme pas aux normes⁴⁸.

Il a également été démontré que ces dynamiques sociales influent sur la façon dont les amis et les voisins réagissent à la violence entre partenaires intimes :

Une étude provinciale sur la violence familiale a été commandée par le gouvernement du Nouveau-Brunswick et l'une des questions - je veux dire qu'ils demandaient où les gens vivaient, dans un milieu rural, urbain, etc. Et je suppose que la question était : si vous entendiez votre voisin se faire battre et crier, appelleriez-vous la police? Et c'est une question totalement contre-intuitive. J'aurais pensé que, vous savez, dans une région rurale où l'on est très proche, vous savez, et prêt à faire n'importe quoi pour ses voisins, j'aurais appelé la police. Mais c'était tout le contraire.

Les - dans les régions rurales, [les gens] étaient moins susceptibles d'impliquer la police. Ils ne vont pas appeler la police. Et dans un appartement situé dans une région urbaine, il serait beaucoup plus probable que la police soit appelée.

Après la publication de ce rapport et lors de la tenue de groupes de discussion, j'ai demandé : « Pourquoi pensez-vous que les gens appellent

dans une région urbaine, mais pas dans une région rurale? » Et ils ont répondu : « C'est parce que personne ne sait qui vit à côté dans un appartement. Je ne sais pas, et ils crient et tout ça. J'appellerais la police.

Mais non, pour mon ami qui vit en bas de la route avec qui, vous savez, je pêche, je chasse, non, je ne vais pas appeler la police et leur dire qu'il bat sa femme et qu'elle crie⁴⁹. »

Les femmes font face à un certain nombre d'obstacles pratiques qui jouent contre elles quand il s'agit de dénoncer les violences qu'elles subissent à la police. Plusieurs organisations de première ligne, services de défense des droits et organisations juridiques (telles que l'aide juridique et l'éducation juridique publique) s'emploient donc à les aider à surmonter ces obstacles. Or, ces services sont moins accessibles dans les collectivités rurales.

Lors de la table ronde sur la violence entre partenaires intimes, la violence fondée sur le sexe et la violence familiale, Pamela Cross, avocate féministe et directrice juridique du Luke's Place Support and Resource Centre dans la région de Durham, en Ontario, a fait remarquer que les femmes survivantes peuvent faire face à des obstacles pratiques à la dénonciation. Elle a parlé de certains des obstacles auxquels font face les femmes vivant dans de petites collectivités, dont les collectivités rurales. Il s'agit notamment du manque de services et de soutien, du manque d'accès à un avocat et de l'absence de transports en commun. Elle a partagé quelques conclusions auxquelles elle est arrivée récemment sur les obstacles à la dénonciation créés par le manque de vie privée dans les petites collectivités :

[En ce qui concerne] l'intersectionnalité des relations entre des personnes vivant dans les petites collectivités. Je suis donc dans une relation où je suis violentée par mon partenaire. Mes enfants jouent au soccer. Le frère de mon partenaire est l'entraîneur de l'équipe de soccer. Je veux me rendre dans une maison de refuge pour femmes battues, mais son cousin y travaille. L'agent de police qui va intervenir si je compose le 911 est membre de notre église. Bien sûr, cela peut arriver en milieu urbain, mais les chances sont beaucoup plus faibles que cela se produise. Donc, une fois de plus, j'ai l'impression que je ne peux pas m'en sortir, puisque les personnes vers lesquelles je veux me tourner savent déjà quelque chose sur moi⁵⁰.

M^{me} Cross a également expliqué que le fait de vivre dans une petite collectivité peut signifier qu'une femme est plus isolée, ce qui risque de rendre plus difficile pour elle le fait de dénoncer ou de prendre d'autres mesures pour se mettre en sécurité :

D'une part, il y a cette absence de vie privée, mais d'autre part, il y a aussi l'isolement. En l'absence de voisins proches vers lesquels se tourner ou qui remarqueraient que quelque chose ne va pas, une femme victime de violence de la part de son partenaire risque davantage de subir des blessures graves. Elle ne peut pas obtenir de l'aide rapidement si elle en a besoin. Elle ne peut pas passer rendre une petite visite à un voisin pour ne pas se sentir si isolée; elle ne peut pas s'arrêter à la bibliothèque pour discuter. Ainsi, les femmes se sentent de plus en plus seules et isolées, et elles sont désespérées. Comme nous l'a dit une femme : « Vous avez l'impression d'être perdue au milieu de nulle part. Ils peuvent se permettre beaucoup d'écarts et ils peuvent contrôler ce que vous faites et (où) vous allez si vous êtes coincée là⁵¹. »

Partout au Canada, les femmes vivant en milieu rural connaissent un taux disproportionné de violence entre partenaires intimes et font face à une série d'obstacles à la sécurité. Ce n'est pas un hasard si le nombre de femmes rurales tuées par leur partenaire ou leur ancien partenaire est également disproportionné par rapport à l'expérience des femmes urbaines. Dans le volume 3, *Violence*, nous avons formulé plusieurs recommandations concernant les stratégies de prévention et d'intervention élaborées pour lutter contre la violence fondée sur le sexe, la violence entre partenaires intimes et la violence familiale et, dans chaque cas, nous avons reconnu la nécessité d'adapter ces stratégies à des communautés particulières de femmes. Il ne fait aucun doute que des efforts concertés et soutenus sont nécessaires pour assurer la sécurité des femmes rurales.

CHAPITRE 3

Collectivités rurales et bien-être

CHAPITRE 3 Collectivités rurales et bien-être

Introduction

La Commission a examiné les questions liées aux collectivités rurales et au bien-être, non seulement pour mieux comprendre les causes, le contexte et les circonstances des pertes massives, mais aussi pour nous aider à élaborer des recommandations qui tiennent compte des réalités rurales. Dans le présent chapitre, nous présentons nos constatations fondées sur notre programme de recherche et de politique, tout en mettant l'accent sur ce que nous avons entendu lors de nos tables rondes sur la ruralité. Ces constatations se déclinent en quatre thèmes : les restrictions d'accès aux services, la santé et la sécurité au travail, la pauvreté, et la marginalisation.

Lors de notre table ronde sur les collectivités rurales et le bien-être, Lesley Frank, Ph. D., du département de sociologie de l'Université Acadia, nous a fourni un cadre utile permettant de comprendre comment la ruralité est constituée de divers facteurs qui structurent les « situations sociales ». Elle a expliqué que « nos situations sociales dans la vie sont une combinaison de nos ressources, de nos moyens, de notre sexe, de nos capacités, et nous avons tous des situations sociales différentes qui façonnent nos expériences de vie ». M^{me} Frank a fourni des exemples où la situation sociale nous aide à comprendre comment divers facteurs, notamment les différences en matière d'accès aux infrastructures publiques, se conjuguent pour contribuer ou nuire au bien-être :

Il peut s'agir d'une connexion Internet basse vitesse – ou d'une connexion Internet qui ne fonctionne pas en milieu rural. Par conséquent, vous ne pouvez pas, par exemple, prendre part à un programme d'éducation prénatale, qui est désormais disponible en ligne. En plus, vous devez vous

déplacer pour accéder à des services, des services de santé qui devraient être considérés comme des services essentiels, notamment accoucher d'un enfant.

... Ainsi, la géographie fait partie de notre situation sociale. Il existe également des inégalités structurelles que chacun d'entre nous vit de façon différente. Les expériences ne sont donc pas homogènes¹.

Restrictions d'accès aux services

L'accès à Internet et la couverture cellulaire

Le problème du manque d'accès à l'Internet et de la couverture cellulaire insuffisante est une préoccupation majeure en matière de sécurité dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse. Nous avons entendu parler de ces limitations et de la façon dont elles ont empêché les gens de s'informer des dangers qui planaient les 18 et 19 avril 2020. Dans le volume 2, Ce qui s'est passé, nous avons constaté que les communications entre les membres de la collectivité étaient le principal canal de partage de l'information, en partie en raison des lacunes dans la stratégie de communication publique de la GRC. Les résidents des collectivités rurales qui n'avaient pas d'accès à Internet ou de couverture cellulaire efficace ont eu plus de mal à accéder aux informations provenant de la police et de sources informelles sur diverses formes de médias sociaux. Si la communication efficace de l'information est particulièrement importante lors d'un incident critique, elle constitue également un aspect important de la sécurité communautaire au quotidien.

Lors de notre table ronde sur les collectivités rurales, les services de police et la criminalité, Rosemary Ricciardelli – Ph. D., professeure de sociologie à l'École d'études maritimes et titulaire de la Chaire de recherche sur la sécurité et le mieux-être à l'Institut des pêches et de la marine de l'Université Memorial – a expliqué que l'accès inadéquat à Internet et à la couverture cellulaire dans les régions rurales a également des répercussions sur les policiers. Elle a étudié l'expérience des membres de la GRC dans plusieurs détachements ruraux et a constaté ce qui suit :

Quand ils conduisent, la radio constitue leur bouée de sauvetage. Cependant, dans la moitié des régions rurales, ils n'ont pas d'accès à Internet et les communications [sont impossibles]. Ils sont donc complètement livrés à eux-mêmes, car ils n'ont pas de bouée de sauvetage. L'accès à Internet constitue également un sérieux défi dans ces régions rurales².

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse s'est engagé à « fournir un accès Internet fiable et à haute vitesse à 99,99 %* des foyers et des entreprises de la province ». Des projets financés par le programme Build Nova Scotia sont en cours et on prévoit que l'objectif précité sera atteint d'ici la fin de 2023. Le gouvernement déclare : « Nous pensons que la Nouvelle-Écosse sera parmi les premières provinces du Canada à atteindre un tel niveau de couverture³. » En mai 2019, 75 % des foyers et des entreprises avaient accès à Internet haute vitesse et ce taux est passé à 92 % à l'été 2022.

Les services de pompiers volontaires

Comme nous l'avons vu au chapitre 1, les recherches de Karen Foster, Ph. D., professeure agrégée au département de sociologie et d'anthropologie sociale de l'Université Dalhousie indiquent que de nombreux résident(e)s et collectivités rurales comblent le manque d'accès aux services publics par le bénévolat. Selon la Fondation canadienne pour la revitalisation rurale, le taux de bénévolat provincial de la Nouvelle-Écosse est supérieur de 7,7 % à la moyenne nationale et, collectivement, en 2013, la province faisait état d'un nombre moyen annuel d'heures de bénévolat supérieur à celui de n'importe quelle autre province du Canada. Plus de 80 % des services de lutte contre les incendies au Canada sont assurés par des volontaires mais, en Nouvelle-Écosse, ce pourcentage est proche de 90 %.

Lors de notre table ronde sur la ruralité et le bien-être des collectivités, nous avons entendu Robin Campbell, ancienne pompière volontaire des services d'incendie de Wolfville et de Greenwich et doctorante à l'Université Dalhousie. Ses recherches portent sur la santé mentale des pompiers volontaires dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse. Elle a décrit le rôle unique des pompiers volontaires dans ces régions :

Donc, dans une collectivité rurale, le service de pompiers volontaires, ainsi que les pompiers volontaires, est un élément central de la

collectivité dans le sens où c'est un endroit connu où nous pouvons aller obtenir de l'aide et des services. Outre le service d'urgence que fournissent les pompiers, peu importe à quoi cela ressemble, ils apportent également un soutien communautaire substantiel.

Ainsi, nous voyons nos pompiers très impliqués dans les événements communautaires et les campagnes de collecte de fonds. Généralement, dans nos collectivités rurales, nous constatons que les salles communautaires sont situées dans les locaux des services d'incendie, et les pompiers gèrent ces différents services.

Les pompiers portent donc plusieurs chapeaux dans leurs collectivités rurales pour pouvoir fournir ces services à la collectivité, et sont des personnes de tous les sexes, de tous les âges, qui viennent de tous les horizons. Nous voyons des pompiers âgés de 14 ans dans nos collectivités, et j'ai même vu des pompiers octogénaires s'occuper de la radio et participer à ces événements communautaires.

Il s'agit donc bien plus que d'un service d'urgence dans la collectivité. C'est un atout communautaire majeur que d'avoir ces personnes qui portent ces différents chapeaux et fournissent ces [différents] services⁴.

M^{me} Campbell a expliqué que le financement des services de pompiers volontaires varie d'une province à l'autre. En général, le financement provient de prélèvements par le biais d'une « taxe incendie » et de fonds collectés par les pompiers et les membres de la collectivité. En ce qui concerne la collecte de fonds, elle a déclaré que « surtout dans les régions rurales, nous le constatons de plus en plus, et c'est ainsi que les pompiers doivent financer l'équipement, les camions, l'équipement pour eux-mêmes, payer le service d'incendie, payer tout ce qui est nécessaire au fonctionnement d'une véritable caserne de pompiers⁵ ». La location de la caserne de pompiers pour des événements communautaires est l'une des méthodes utilisées pour recueillir des fonds. De temps à autre, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse apporte un financement par l'entremise de subventions pour aider les organisations de services d'urgence, y compris les services de pompiers volontaires. Ainsi, en 2022, deux tours distincts de financement ont été annoncés, en mars et en octobre de cette année-là.

M^{me} Campbell a également parlé du défi important que représentent, pour les collectivités rurales, le recrutement et la rétention des pompiers volontaires. Elle a reconnu que d'autres secteurs bénévoles font face à des défis similaires, en partie

en raison du vieillissement de la population en Nouvelle-Écosse. Dans le cadre de ses recherches, M^{me} Campbell a identifié un certain nombre d'obstacles auxquels font face les jeunes qui envisagent de se porter volontaires pour travailler comme pompiers :

- un engagement important de 20 à 25 heures par semaine (formation, intervention en cas d'incident, compagnes de collecte de fonds, travail en comité);
- difficulté à concilier les exigences avec un emploi de jour ou une source de revenus (manque de soutien de l'employeur, perte potentielle de revenu, responsabilité en tant que propriétaire d'entreprise ou agriculteur);
- difficulté à concilier les exigences avec les responsabilités familiales (garde des enfants, autres rôles de proche aidant);
- de nombreux résidents ruraux effectuent déjà de longs trajets pour se rendre dans les centres urbains, ce qui laisse moins de temps pour le travail bénévole⁶.

M^{me} Campbell a souligné le problème des « doubles premiers répondants » dans les collectivités rurales : « Beaucoup [de pompiers volontaires] sont des ambulanciers paramédicaux, des infirmiers et infirmières dans leur collectivité, alors le défi d'intervenir constamment en cas d'urgence dans les deux aspects de leur vie peut être aussi très difficile, en plus du travail par quart qui va avec ». Elle a également souligné que le fait qu'être pompier volontaire dans une petite collectivité peut être un couteau à double tranchant :

Et puis, dans nos collectivités très unies et nos collectivités rurales, tout le monde se connaît, et nous faisons tous du bénévolat; le fait de connaître les gens et les victimes d'un incident pour les pompiers, qui interviennent lors d'un incident, peut donc s'avérer très difficile. Cela peut créer plus de stress que lorsque vous ne connaissez pas les victimes d'un incident ou lorsque vous n'avez pas de liens avec les victimes. En revanche, cela peut être très réconfortant pour les victimes de ces incidents, dans le sens où elles se disent : « Oh mon Dieu, je sais que cette personne va venir. Je la connais ». Ça représente un niveau de confort⁷.

Les soins de santé et les soins à domicile

Lors de notre table ronde, nous avons également appris à connaître une autre dimension du bien-être, des soins de santé et des soins à domicile en milieu rural. Marilyn MacDonald, Ph. D., professeure à l'École des sciences infirmières de l'Université Dalhousie et directrice du Centre d'excellence JBI, a expliqué comment l'accès inadéquat aux soins de santé dans les collectivités rurales exerce une pression sur les aidants non rémunérés. Elle a expliqué comment, dans les collectivités rurales, les aidants, qu'il s'agisse d'un prestataire rémunéré, d'un voisin ou d'un membre de la famille, « se surpassent » pour assurer la qualité des soins. Elle a également évoqué certaines des complexités des soins dans ce contexte, étant donné que « les personnes qui dispensent les soins à domicile connaissent personnellement le client et sa famille » ou, si elles « ne les connaissent pas bien, elles savent des choses sur eux et leur situation ».

M^{me} MacDonald a souligné combien une situation aussi complexe peut être précaire :

[1] n'y a pas qu'une seule façon dont les choses se passent, que chaque situation individuelle a ses forces et ses vulnérabilités, et qu'il faut les déterminer et trouver une correspondance là où cela est nécessaire – le travail qu'il faut effectuer pour établir ces correspondances et soutenir les personnes dans ces situations est tellement invisible, mais sans cela, et dans des situations où l'autre chose que je ne dirais jamais assez sur les aidants – et j'ai parlé d'eux plus tôt, les aidants non rémunérés, ce qu'ils font est incroyable, mais ils courent toujours le risque de devenir le client ou le patient eux-mêmes et ne peuvent intervenir que dans une certaine mesure, même s'il n'y a pas de services et de soutien pour eux aussi. Dans certaines collectivités, lorsqu'un client fait l'objet d'une évaluation, on ne se contente pas de l'évaluer, mais on évalue également l'aidant dans cette situation, afin d'avoir une idée de son état et de sa capacité à continuer à assumer son rôle, car si ce dernier s'effondre, c'est toute la situation qui s'effondre⁸.

Les limites communautaires

Les résidents ruraux peuvent également faire face à des obstacles à l'accès aux services en raison de la dynamique communautaire. Par exemple, l'absence de vie privée dans les collectivités rurales peut également avoir des effets négatifs. Madonna Doucette, organisatrice communautaire, éducatrice queer en milieu rural et directrice du Youth Project au Cap-Breton, a souligné qu'étant donné que « tout le monde se connaît » dans les petites collectivités, les gens peuvent s'inquiéter d'un éventuel manque de respect de leur vie privée et de la confidentialité. Elle a également évoqué la rencontre des nouveaux arrivants, dans une collectivité rurale, avec des prestataires de services qui « ne comprennent pas la diversité et les différences des personnes qui franchissent leur porte ». Cela peut résulter d'un « manque de compréhension de leur culture ou de leur situation familiale », ce qui entraîne « des préjugés qui sont en quelque sorte structurellement intégrés dans les services offerts ». Elle a fourni une illustration de cette dynamique en ce qui concerne l'identité de genre :

Certes, quelque chose doit également être dit sur le double préjudice d'être constamment mégenré ou considéré comme hétéro. Et souvent, il y a une sorte de forme de discrimination décontractée, déguisée en plaisanterie, qui peut lentement anéantir la capacité d'une personne à se défendre. Et il est souvent difficile de savoir comment être un bon allié dans ces collectivités, puisque le simple fait de défendre les droits de quelqu'un peut faire de vous une cible à abattre ou amener les gens à s'interroger sur votre [propre] identité. Et donc, bien souvent, les victimes s'éloignent des personnes qui les stigmatisent et doivent se débrouiller seules ou, plus probablement, se passer [de ce dont elles ont besoin]⁹.

La santé et la sécurité au travail

Les personnes dont le lieu de travail est également le milieu de vie peuvent faire face à des problèmes de santé et de sécurité supplémentaires dans le contexte rural. Elles sont souvent confrontées à des attentes qui les obligent à aller au-delà de leur rôle professionnel en raison de l'importance des besoins non satisfaits.

M^{me} MacDonald a évoqué l'appréhension que rencontrent de nombreux prestataires de soins à domicile lorsqu'ils ou elles se rendent à une résidence pour y fournir des services. Contrairement à ce qui se passe en milieu institutionnel, il n'existe aucune norme concernant la structure ou les commodités du domicile d'un client. Un professionnel qui aide une personne dans cette maison est en quelque sorte « un invité ». En outre, les prestataires de soins à domicile en milieu rural se déplacent généralement seuls en voiture, sur de longues distances et au fil des saisons. Cet aspect du travail contribue également à accroître les risques professionnels. Étant donné la nature des soins fournis et le fait qu'il n'y a souvent pas de plan d'urgence en cas d'absence des prestataires, ces derniers doivent se déplacer pour fournir des services de soins malgré les conditions routières dangereuses. M^{me} MacDonald a expliqué que ces personnes « pensent d'abord et avant tout à ceux qui reçoivent des soins, qui attendent des soins et qui ont besoin de certaines choses » et « qu'elles déplaceront des montagnes pour y arriver, et prendront des risques sur des routes qui ne sont, vous savez - peut-être pas déneigées ou pas salées, et cetera, si c'est l'hiver¹⁰ ».

Il suffit de penser, par exemple, à l'infirmière Kristen Beaton, employée des Infirmières de l'Ordre de Victoria (VON) qui, le 19 avril 2020, au plus fort d'une pandémie mondiale, sillonnait les routes et se rendait dans les foyers des régions rurales de Nouvelle-Écosse pour répondre aux besoins de ses patients.

La pauvreté

Lors de la table ronde sur la ruralité et le bien-être des collectivités, plusieurs experts ont mentionné les inégalités croissantes d'accès aux services sociaux et aux infrastructures entre les collectivités rurales et urbaines. Les déterminants sociaux de la santé vont bien au-delà de l'accès aux services de santé dans les collectivités rurales et incluent la stabilité économique, l'éducation, les liens communautaires, le logement, l'alimentation et l'infrastructure communautaire. Ces déterminants ont des répercussions sur le bien-être de la collectivité et sont liés à la politique sociale. M^{me} Foster a expliqué comment l'accès limité aux services contribuait à la pauvreté rurale. Elle a conclu en rappelant que « la création de collectivités plus sécuritaires passe inévitablement par un développement socioéconomique inclusif¹¹. »

Le rapport de 2020 du Centre canadien de politiques alternatives sur la pauvreté des enfants et des familles en Nouvelle-Écosse a révélé que la circonscription de Sydney-Victoria affiche un taux de pauvreté infantile de 36,5 % et que six autres circonscriptions rurales – Cape Breton-Canso, Cumberland-Colchester, Nova-Centre, Halifax et Nova-Ouest – enregistrent des taux de pauvreté infantile figurant parmi les plus élevés à l'échelle nationale. L'une des coauteures de ce rapport, Lesley Frank, Ph. D., professeure de sociologie à l'Université Acadia et titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur l'alimentation, la santé et la justice sociale, a participé à notre table ronde. Nous avons demandé à M^{me} Frank ce qui exacerbe la pauvreté des enfants en Nouvelle-Écosse et ce qui peut être fait pour résoudre le problème. Elle a déclaré :

Les conditions de la pauvreté, ce qui la crée, ne sont pas neutres; les voies systémiques vers la pauvreté et leurs pièges systémiques ne sont pas non plus neutres. Donc, d'après ce que nous savons des données, et il y a différentes sources de données, certaines sont annuelles et d'autres collectées tous les quatre ans avec le recensement, non? Malheureusement, nous ne disposons de données désagrégées sur la pauvreté que lorsque nous avons les données du recensement, ce qui nous permet de creuser davantage. Et nous savons, d'après les données du recensement, que la pauvreté est racialisée, sexuée et enracinée dans les relations coloniales dans cette province et partout au Canada, et que les taux de pauvreté varient considérablement en Nouvelle-Écosse¹².

Le rapport de 2020 sur la pauvreté des enfants et des familles en Nouvelle-Écosse rassemble les données sur les déclarants et les codes postaux pour cartographier les concentrations de pauvreté infantile. M^{me} Frank a expliqué que si la pauvreté infantile existe dans les régions urbaines et rurales, la principale constatation, c'est que les taux de pauvreté infantile les plus élevés se trouvent dans les collectivités racialisées. Un facteur connexe est l'accès aux services publics. M^{me} Frank a expliqué comment ces deux facteurs s'entrecroisent pour aboutir à des niveaux élevés de pauvreté infantile en milieu rural :

Donc, vous savez, il y a un peu, je dirais, une idée fautive selon laquelle vivre en milieu rural coûte moins cher. Peut-être que les logements sont moins chers, mais ils sont peut-être de moins bonne qualité. Le coût des aliments est plus élevé dans les régions rurales, malgré le fait que, vous savez, les aliments locaux y sont produits. Les revenus sont plus faibles. Il

Il y a moins d'accès aux services de garde d'enfants. Les conséquences de la pauvreté infantile sont donc différentes dans les régions rurales. Si l'on ajoute à cela les inégalités croisées qui sont les moteurs de la pauvreté, l'une des principales, qui n'a pas été évoquée – et que j'aimerais vraiment souligner – est l'inégalité entre les sexes. Vous savez, plus de 50 % des enfants vivant dans des familles monoparentales, qui sont principalement dirigées par des femmes, vivent sous le seuil de faible revenu, lequel est calculé à partir de la mesure de faible revenu après impôt. Je veux dire, ce n'est pas seulement une question de structure familiale. Il s'agit de savoir qui dirige ces familles, et qui effectue ce travail, et s'occupe des enfants. Il s'agit donc d'une question de genre, d'une question raciale, d'une question qui se pose dans les régions rurales et urbaines et qui est profondément ancrée dans les relations coloniales¹³.

L'insécurité alimentaire est une conséquence de la pauvreté. Les recherches de M^{me} Frank mettent l'accent sur la sécurité alimentaire, en particulier pour les nourrissons et leurs mères. Elle a parlé des causes de l'insécurité alimentaire dans les collectivités rurales de la Nouvelle-Écosse :

Les moteurs de l'insécurité alimentaire sont fondés sur le revenu. C'est ainsi que nous mesurons l'insécurité alimentaire au Canada. C'est un résultat de la contrainte financière. Ce n'est donc pas la même chose que la pauvreté, mais [l'insécurité alimentaire] est liée à la pauvreté. Et à bien des égards, l'insécurité alimentaire est un marqueur de privation matérielle beaucoup plus fort que le revenu, parce que lorsque vous ne pouvez pas mettre de la nourriture sur la table pour une famille, cela signifie que vous avez épuisé tous les autres recours. Vous avez emprunté tout l'argent que vous pouviez emprunter. Vous avez utilisé vos cartes de crédit, si vous en avez. Vous êtes allé à la banque alimentaire. L'indicateur de l'insécurité alimentaire est donc une démonstration très forte de la privation matérielle¹⁴.

M^{me} Frank a également évoqué les limites des approches actuelles pour relever le défi de l'insécurité alimentaire :

... nous pensons souvent que nous avons résolu le problème en mettant en place un système de charité alimentaire. En fait, le Canada n'a pas élaboré de politiques directement liées à la lutte contre l'insécurité alimentaire.

Nous avons laissé cette tâche aux organisations communautaires, souvent gérées par des bénévoles, avec une population vieillissante qui fait le travail. Et actuellement, en raison du coût élevé des denrées alimentaires, ces organisations communautaires sont à bout de souffle pour essayer d'aider les gens à accéder à des aliments, et c'est ce que j'entends de la part de mes amis de ressources familiales partout dans la province en ce moment. Chose curieuse, seulement 20 % des personnes en situation d'insécurité alimentaire ont accès à la charité alimentaire. Ce n'est donc pas un bon indicateur du problème. Le problème va bien au-delà et nous ne pouvons pas utiliser les statistiques des banques alimentaires pour vraiment le cerner.

Ce que les familles sont plus susceptibles de faire, les familles et les individus et, vous savez, les personnes seules sont vraiment touchées par l'insécurité alimentaire, car elles ont moins accès aux paiements de transfert, mais en général, le premier mécanisme d'adaptation, je suppose, serait d'emprunter de l'argent, ou d'obtenir des aliments de la part des amis et de la famille, ou de rester avec des membres de la famille pendant un certain temps parce que vous – vous avez peur de manquer de denrées alimentaires avant la fin du mois.

En général, vous savez, si – lorsque nous recueillons des statistiques sur l'alimentation des enfants – sur l'insécurité alimentaire des enfants, nous savons que cette famille est en situation d'insécurité alimentaire grave. Nous mesurons donc l'insécurité alimentaire par degrés, en la qualifiant notamment de « marginale », « modérée » et « grave », et une fois que vous – les gens disent qu'ils réduisent la taille des repas de leurs enfants et qu'ils leur font sauter des repas, nous savons qu'ils sont en situation d'insécurité alimentaire grave, puisque les parents protègent les enfants, supportent le poids de l'insécurité alimentaire, ne se nourrissent pas eux-mêmes et utilisent cette méthode, en général, comme première ligne de défense. Les familles en situation d'insécurité alimentaire peuvent emprunter de l'argent, aller chez des proches, utiliser des cartes de crédit, utiliser d'autres sources d'argent. Et en fait, elles peuvent également partager des aliments les uns avec les autres, si elles ont les ressources pour le faire, et aller, plus récemment, en ligne pour trouver des aliments, en particulier pour les nourrissons, par l'entremise de Kijiji, de Facebook Marketplace et d'autres plateformes de médias sociaux où les gens

partagent, échangent, vendent, et cherchent et lancent des appels de désespoir¹⁵.

M^{me} Doucette a évoqué d'autres dimensions de l'insécurité alimentaire et les stratégies personnelles mises en œuvre lorsque les services publics sont inadéquats.

Tout d'abord, en tant que prestataire de services de première ligne dans les collectivités rurales, quel que soit notre mandat, nous rencontrons toujours des gens au ventre vide, et c'est donc l'une de ces lignes budgétaires invisibles. Vous savez, mon mandat est de faire de la province un endroit plus sûr, plus sain et plus heureux à vivre pour les enfants 2SLGBTQ, mais je dois aussi les nourrir lorsqu'ils viennent solliciter nos services parce qu'ils ont faim. Vous savez? C'est donc l'une des choses que - j'ai l'impression que, lorsque vous regardez toutes les organisations qui essaient de colmater les brèches, la ligne budgétaire de la sécurité alimentaire est beaucoup plus élevée que les gens ne le réalisent, et il semble tout à fait - [que] c'est une question de bon sens : vous ne pouvez pas répondre à un besoin quand une personne est affamée, il faut remplir son ventre.

Je tiens à dire que l'échange de services sexuels contre de l'argent à des fins de survie est beaucoup plus courant dans les collectivités rurales que les gens ne le réalisent probablement. Il y a des gens qui ont du pouvoir, qu'ils utilisent pour obtenir ce qu'ils veulent, et ce qu'ils veulent parfois, ce sont des rapports sexuels. Il y a donc beaucoup de gens qui en dépendent pour leur survie, et la seule chose qu'ils peuvent échanger contre des aliments ou un abri, c'est leur corps. Le travail du sexe est donc, encore une fois, l'une de ces choses invisibles que nous ne prenons pas en compte dans les collectivités rurales. Nous pensons que le travail du sexe est une activité qui s'effectue au coin d'une rue, mais il peut également s'agir d'une personne qui traverse un champ pour accomplir son devoir et obtenir des aliments pour sa famille¹⁶.

M^{me} Doucette a également évoqué la mauvaise qualité des aliments disponibles dans les banques alimentaires, qu'elle a qualifiée de « honteuse », et la façon dont « la pauvreté intergénérationnelle implique la perte de compétences, notamment la façon de préparer des aliments complets ». Elle a fait remarquer qu'il s'agit d'un cercle vicieux et qu'il y a « une rupture systémique quant à la façon de fournir des aliments de haute qualité nutritionnelle aux gens, parce qu'il n'y a pas de solution

facile, il faut des soutiens pour donner à ces personnes les moyens de mieux subvenir à leurs besoins¹⁷ ».

M^{me} Frank a fait mention d'indicateurs inquiétants selon lesquels l'insécurité alimentaire s'aggrave dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse. Au départ, l'opinion des partenaires communautaires était que l'accroissement de la demande d'aide était le résultat des restrictions liées à la pandémie de COVID-19. Cependant, la demande d'aide continue d'augmenter et cette hausse est en partie attribuable à l'augmentation du coût des aliments. Elle a expliqué :

Ainsi, un secteur qui, vous savez, offrait auparavant un éventail de soutiens, notamment des groupes de soutien aux parents, des groupes d'activités ludiques pour les enfants et, vous savez, des camps pour les enfants en été, a vraiment dû se reconvertir et consacre maintenant, vous savez, la plupart de son temps, de son énergie et de ses ressources pour fournir des aliments aux gens par l'entremise du 2-1-1 provincial, le numéro que vous composez pour recevoir des conseils sur la façon de répondre à vos besoins. Et les banques alimentaires ne s'occupent plus seulement des familles qui ont des enfants. Elles vont donc au-delà de leur mandat initial, et fournissent maintenant des aliments aux personnes âgées et aux personnes vivant seules. Par conséquent, cela a modifié la nature de leur travail dans une certaine mesure, ce qui signifie probablement qu'elles fournissent moins de ce qu'elles fournissaient auparavant¹⁸.

M^{me} Frank a parlé des Centres de ressources pour les familles de la Nouvelle-Écosse et du rôle important qu'ils jouent pour aider les familles à s'orienter dans le réseau complexe de services conçus pour aider les familles dans le besoin¹⁹.

La marginalisation

Les inégalités systémiques et structurelles façonnent les expériences des gens partout au Canada, tant dans les régions urbaines que rurales. La dynamique des inégalités systémiques peut parfois se manifester différemment dans des collectivités de tailles diverses. Dans la dernière section, par exemple, nous avons appris les manières dont le racisme systémique contribue à la pauvreté des enfants dans

les collectivités de toutes tailles, et que des facteurs supplémentaires peuvent la renforcer ou la rendre plus difficile à éradiquer dans le contexte rural.

Dans son rapport d'expert, M^{me} Foster reconnaît que la Nouvelle-Écosse rurale est « le lieu de résidence ancestral et actuel de plusieurs Premières Nations et peuples autochtones, qui sont marginalisés dans la vie quotidienne et en particulier dans le système de justice, de façon similaire mais distincte par rapport aux Afro-Néo-Écossais²⁰ ». Elle déclare également que récemment, « des tensions ont éclaté entre les pêcheurs non autochtones et les pêcheurs autochtones à propos de l'exercice par les peuples autochtones de leurs droits de pêcher pour "subsistance convenable" dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse. Ainsi, des pêcheurs non autochtones ont prétendument mis le feu aux entrepôts des pêcheurs autochtones. » Elle confirme également « qu'il existe de nombreuses preuves historiques et contemporaines que le racisme affecte la sécurité communautaire dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse²¹ ».

Lors de notre table ronde sur la ruralité et le bien-être des collectivités, des experts ont fait part de leurs connaissances sur les autres façons dont les processus de marginalisation façonnent les expériences vécues par les résidents ruraux.

M^{me} Doucette a évoqué l'expérience des personnes 2SLGBTQI+ (bispirituelles, lesbiennes, gaies, bisexuelles, transgenres, queers, intersexuelles, et qui indiquent leur appartenance à divers autres groupes sexuels et de genre) dans les collectivités rurales de la Nouvelle-Écosse. Son expérience d'enseignante queer en milieu rural, de conseillère juridique communautaire et de prestataire de services lui a appris qu'il y a encore du travail à faire pour que les collectivités rurales comprennent que « de nos jours, il n'y a pas de mal à être gai et à s'identifier comme on le souhaite ». Des personnes, qui ont affiché ouvertement leur orientation sexuelle, lui ont dit qu'elles se sentaient « comme les seules queers du village. Et donc il y a encore beaucoup de honte, d'homophobie et de transphobie intériorisées avec lesquelles ces personnes doivent composer alors qu'elles font ce voyage vers leur moi authentique. » Elle a indiqué que cela peut entraîner de mauvais mécanismes d'adaptation qui se présentent sous la forme de dépendances et de comportements à haut risque²².

M^{me} Doucette a décrit certains des effets concrets de la prestation de services non inclusifs :

- les services de soutien sont hétéronormatifs et mal équipés pour s'occuper de cette collectivité diversifiée (par exemple, les formulaires d'admission qui ne tiennent pas compte de toutes les identités de genre);
- des soins à domicile ou des soins de santé pour les personnes âgées qui sont peu accueillants et conduisent les personnes à retourner « dans le placard »;
- la minimisation des relations abusives entre 2SLGBTQI+ par les forces de police ou les autres autorités de la localité parce que « c'est juste perçu peut-être comme une bagarre entre deux filles et pas vraiment une situation de violence entre partenaires intimes où il y a un abus de pouvoir²³ ».

M^{me} Doucette nous a exhortés à examiner certains des facteurs qui façonnent l'expérience des personnes transgenres dans les collectivités rurales :

Il est très difficile pour une famille de quatrième ou cinquième génération, qui vit essentiellement grâce à ses ressources, comme les agriculteurs ou les pêcheurs, de comprendre qu'elle a un fils ou une fille transgenre, car cela n'arrive pas aux membres de « ma » famille, peut-on entendre. Ce n'est pas un problème rural. C'est quelque chose dans lequel certains citoyens se lancent quand ils perdent la tête.

Et donc le fait qu'ils ne s'identifient pas à leur propre famille et à leur propre collectivité [est un problème], même si ces identités 2SLGBTQ existent absolument, et cela fait en sorte qu'il est plus difficile pour les gens d'être comme ils sont. Et puis ce qui se passe souvent, c'est qu'il s'agit d'une autre raison pour laquelle les gens quittent la collectivité rurale. Nous parlons de la fuite des cerveaux des campagnes vers les villes, mais je pense aussi qu'il y a une véritable fuite des personnes queer qui s'échappent pour vivre leur identité authentique, mais au détriment des collectivités qu'elles laissent derrière elles, car nous pourrions utiliser leur créativité, leur sens des affaires, leurs compétences et leurs services, mais nous les perdons parce que nous ne voulons pas reconnaître et respecter leur identité. Il s'agit donc d'une sorte de cercle vicieux auquel nous devons trouver un moyen de mettre un terme²⁴.

M^{me} Doucette a également parlé de la discrimination et du harcèlement en milieu de travail auxquels sont confrontées les personnes 2SLGBTQ1+ dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse. Elle a contextualisé ses commentaires en notant que « [Les] régions rurales ont pour la plupart une économie fondée sur le secteur primaire, donc il y a ce haut niveau de masculinité présumée. » Elle a expliqué :

Ainsi, dans ces industries souvent dirigées par des hommes, l'agriculture, la pêche, ce genre de choses, ainsi que les emplois dans la construction, sont souvent considérées comme ayant plus de valeur dans les collectivités rurales que le travail de prestation de soins, ce qui fait que les emplois sont systématiquement sexistes en ce qui concerne le taux de rémunération qui existe là-bas.

Parce qu'il y a tellement de pauvreté dans les collectivités rurales, on a l'impression qu'il faut s'estimer heureux d'avoir un emploi, et qu'il faut supporter sans broncher tout le mal qu'on vous fait au risque de vous retrouver au chômage, car il n'y a pas d'autres options.

Ainsi, de nombreux membres de ma collectivité sont encouragés à rester dans le placard, soit par la direction, soit par leur propre famille et leurs amis, en pensant que le fait de vivre ainsi améliore la sécurité.

Je pense que c'est faux. Je crois que lorsque vous vivez votre identité dans la honte et le secret, vous donnez le pouvoir à l'ensemble de la collectivité d'utiliser cette vérité contre vous, mais que si vous révélez qui vous êtes vraiment, vous ne risquez plus d'être humilié²⁵.

Le résultat, c'est que les personnes membres de la communauté 2SLGBTQ1+ n'ont pas les mêmes chances de réussite que les autres personnes. Pour reprendre les termes de M^{me} Doucette, elles sont « toujours en train d'essayer de naviguer sur un chemin qui leur fait courir le moins de risques possible²⁶ ».

Le parti pris urbain et le droit d'être rural

Ce chapitre a mis l'accent sur les besoins des collectivités rurales, mais il n'a pas eu pour but d'ignorer ou de supplanter les aspects merveilleux et positifs de la ruralité. Nous souscrivons à la déclaration de M^{me} Frank selon laquelle il existe « de nombreux aspects positifs et merveilleux de ce que signifie vivre en milieu rural, notamment la beauté, le calme, les racines communautaires, la connaissance de ses voisins et le soutien que l'on peut parfois obtenir²⁷ ». Nous les avons d'ailleurs soulignés au chapitre 1.

Les pertes massives d'avril 2020 ont mis en évidence le lien important qui existe entre la sécurité et le bien-être de la collectivité; l'exclusion sociale, l'inégalité et la pauvreté ont aidé l'agresseur à poursuivre un schéma de comportement violent, intimidant et coercitif pendant de nombreuses années. Une approche de santé publique de la prévention de la violence nécessite de connaître et de traiter les causes profondes, dont beaucoup ont des dimensions structurelles et systémiques.

Dans son rapport d'expert, M^{me} Foster souligne le rôle du parti pris urbain dans l'élaboration de politiques gouvernementales, qui négligent les forces, les besoins et les contraintes propres aux collectivités rurales. Lors d'une table ronde, elle a décrit le fonctionnement du parti pris urbain comme suit :

Je pense qu'il subsiste des zones d'ombre dans les besoins des collectivités rurales et la diversité des collectivités rurales, et il y a aussi un manque d'attention pour les régions rurales en général. Nous avons récemment mené des recherches pour déterminer où se situe la politique rurale au Canada et nous avons constaté qu'il n'y a pas grand-chose qui soit explicitement destiné aux collectivités rurales. Les collectivités rurales sont mentionnées dans des politiques plus générales, mais il est clair qu'elles ne sont pas représentées et qu'il n'y a pas beaucoup de politiques rurales ciblées²⁸.

Les recherches de M^{me} Foster montrent que le parti pris urbain est exagéré lorsque les services sont centralisés et que la distance entre le centre de services et la collectivité rurale est importante²⁹. En fin de compte, ce parti pris urbain ou ce manque d'attention aux divers besoins des collectivités rurales contribue

au sous-développement de ces dernières, notamment par des infrastructures publiques et des prestations de services inadéquates.

M^{me} Frank s'appuie sur ce concept de parti pris urbain et conclut qu'il a entraîné une « négligence rurale normalisée » dans la prestation de services essentiels :

Et que ce soient les résidents ruraux ou les citadins, nous avons normalisé cette négligence. « Vous avez déménagé là-bas. Vous avez pris la décision de vivre dans les campagnes, et donc vous n'avez pas droit aux services essentiels. »

Mais j'ai souvent entendu des mères dire qu'elles avaient un médecin, qu'il y avait un service disponible là où elles vivaient, dans leur patelin. Nous sommes mieux lotis que d'autres personnes qui vivent encore plus loin dans la campagne, et ils sont – c'est comme si nous – ils utilisent beaucoup le mot « chance ». « On a de la chance. » « J'ai de la chance. » Je ne suis pas... vous savez, « les autres n'ont pas autant de chance ».

Mais ce concept de chance semble digne d'être examiné d'un peu plus près. Est-ce que – vous savez, nous ne devrions pas – je veux dire, ce sont des droits. Nous avons des droits aux services qui font partie de notre citoyenneté. Et avoir un bébé et recevoir, vous savez, des soins qui vous sont fournis et avoir des citoyens qui font des enfants dans les collectivités rurales pour le dynamisme de la continuation de ces collectivités, nous avons érodé cela. Nous envoyons tout le monde en ville pour les services essentiels.

Donc, je pense tout simplement que nous avons négligé les services ruraux et que nous avons normalisé cette négligence rurale et blâmé les gens de vivre dans les régions rurales³⁰.

Comme nous l'avons vu, cette « négligence rurale normalisée » laisse également à de nombreux travailleurs individuels le besoin de combler les lacunes croissantes des services publics essentiels, souvent au détriment de leur propre santé.

M^{me} Foster estime également qu'il est important de ne plus considérer la vie en milieu rural comme un « choix ». Avec la coauteure Jennifer Jarman, elle pose une revendication fondée sur la citoyenneté, à savoir « le droit d'être rural³¹ ». Cette revendication peut être utilisée comme cadre pour mieux comprendre les défis ruraux et pour lutter contre le parti pris urbain et promouvoir les processus

décisionnels qui incluent les collectivités rurales. Dans le volumes 4, Collectivités et le volume 5, Services de police, nous mettons en évidence ce que nous avons appris au sujet des contextes ruraux lors de nos discussions sur une série de questions relevant de notre mandat, notamment le soutien après les pertes massives, les plans de sécurité et de bien-être des collectivités et les services de police en milieu rural. La sécurité et le bien-être des collectivités rurales dépendront d'approches axées sur le lieu et à l'écoute des besoins locaux. Pour ce faire, il faut que les voix du Canada rural s'expriment dans le dialogue public et que les collectivités rurales soient présentes à la table de discussions, afin que l'expertise locale puisse éclairer les processus décisionnels.

LEÇONS APPRISES

Le bien-être des collectivités rurales est restreint par l'accès limité aux services, la pauvreté et la sous-inclusion, ce qui, dans certains cas, a des répercussions négatives sur la santé et la sécurité au travail des prestataires de services en milieu rural.

Le parti pris urbain dans l'élaboration de politiques et la prestation de services contribuent à l'inadéquation des infrastructures et des services publics dans les collectivités rurales.

Recommandation C.1

RENFORCER LE BIEN-ÊTRE EN MILIEU RURAL GRÂCE À L'INCLUSION

La Commission recommande que :

- (a) Les gouvernements provinciaux et territoriaux prennent des mesures pour éliminer le parti pris urbain dans le processus décisionnel en favorisant l'inclusion concrète des collectivités rurales dans tous les domaines qui les touchent.
- (b) Le gouvernement fédéral appuie l'inclusion des collectivités rurales dans la prise de décisions sur les questions relevant de sa compétence.

Partie B :
Interventions axées sur
la collectivité en cas
d'incident critique

Introduction

Introduction

Le rôle des collectivités dans les incidents critiques

Les urgences, les catastrophes et les incidents critiques sont autant de situations qui représentent un danger de grande ampleur et qui peuvent entraîner des préjudices graves pour les personnes ou des dommages considérables pour les biens. Les incidents impliquant des pertes massives constituent une catégorie d'incidents critiques. Comme indiqué dans le Volume 3, Violence, nous définissons les incidents impliquant des pertes massives comme suit : « [u]n acte de violence intentionnel au cours duquel un ou plusieurs agresseurs blessent physiquement et (ou) tuent quatre victimes ou plus, connues de l'agresseur ou non, pendant une période distincte ». (Recommandation V.1)

Les menaces ou les actions violentes de l'agresseur déclenchent l'incident critique et ce n'est souvent qu'à la fin qu'il est possible de déterminer s'il y a eu pertes massives. Dans ces situations, l'objectif de la préparation aux incidents critiques d'un système de sécurité publique est de répondre rapidement et efficacement aux agissements de l'agresseur, afin de minimiser les blessures et les pertes en vies humaines. L'avertissement des membres de la collectivité, par le biais d'alertes publiques et d'autres communications, est un élément central de l'intervention en cas d'incident critique. **Les systèmes publics doivent également être préparés à répondre aux conséquences des incidents impliquant des pertes massives en mettant en place des systèmes d'information et de soutien pour répondre aux besoins des personnes, des familles et des collectivités touchées par l'incident. Ces besoins se manifestent pendant l'incident et se poursuivent pendant un certain temps après celui-ci.** Les interventions en cas d'incidents critiques impliquent un large éventail d'acteurs et d'institutions. Elles mobilisent à la fois les organismes

du système de sécurité publique et d'autres services publics, y compris des services de santé élargis (au-delà de l'intervention d'urgence) et d'autres formes de soutien social et communautaire.

La collectivité n'est pas un acteur passif, ses membres jouant un rôle dans la gestion des urgences. Dans leur rapport d'experts sur l'interopérabilité des communications et le système En Alerte, Chris Davis (président et responsable de la sécurité et de la gestion des urgences, Lansdowne Consulting Group), et Cheryl McNeil et Peter Gamble (aussi de Lansdowne Consulting Group) affirment : « **Tout le monde, des plus hauts niveaux de gouvernement (fédéral, provincial/territorial) aux collectivités locales, sans oublier les particuliers, porte une part de responsabilité dans la gestion des situations d'urgence¹.** »

Dans le cadre de notre mandat, nous devons examiner le soutien apporté après les pertes massives d'avril 2020 et formuler des recommandations pour faire face à d'autres incidents critiques. Toutefois, la planification et les services nécessaires pour répondre aux situations d'urgence résultant d'actes criminels intentionnels sont, à certains égards, analogues à ceux requis dans d'autres situations d'urgence et catastrophes de grande ampleur. Tout en reconnaissant ce chevauchement, nous nous concentrons sur la réponse à ce type d'urgence précis et à ses suites, et nous formulons des recommandations pour des interventions axées sur la collectivité pendant et après d'éventuels incidents impliquant des pertes massives qui pourraient survenir à l'avenir. En particulier, notre mandat consiste à enquêter et à formuler des conclusions sur « les mesures prises pour informer, soutenir et mobiliser les victimes, les familles et les citoyens touchés² ». Nous avons également été chargés d'enquêter et de formuler des conclusions sur deux questions connexes liées aux pertes massives d'avril 2020 :

- les communications avec le public pendant et après l'événement, notamment l'utilisation appropriée du système d'alerte publique établi dans le cadre du programme En Alerte; et
- l'information et le soutien fournis aux familles des victimes, aux citoyens concernés, au personnel des corps policiers et à la collectivité.

Dans le Volume 2, Ce qui s'est passé, nous formulons nos principales constatations initiales en matière d'alerte publique et d'autres communications en lien avec les événements des 18 et 19 avril 2020, sur les communications publiques au cours de la période qui a suivi l'incident, et sur la fourniture d'informations et de services de soutien aux personnes les plus touchées immédiatement après les pertes massives.

Nous résumons ces constatations ci-dessous et les intégrons dans l'analyse et la discussion plus approfondies contenues dans cette partie de notre Rapport.

Nous nous penchons sur ces constatations sous deux angles. Tout d'abord, dans la présente partie, nous commençons par examiner ces questions du point de vue de la collectivité; puis au Volume 5, Services de police, nous les réexaminons du point de vue du rôle de la police, et en particulier de la GRC. Dans les deux cas, nous abordons les questions de communication, d'information et de soutien du public pendant et après les pertes massives d'avril 2020 à travers le prisme plus large des causes, du contexte et des circonstances de ces pertes, et en mettant l'accent sur les leçons apprises. Les recommandations du présent volume prennent les collectivités comme point de départ, tandis que dans le Volume 5, l'intervention en cas d'incident critique de la police structure les recommandations. Les recommandations sont conçues pour s'imbriquer les unes dans les autres afin de garantir une approche cohérente, efficace et intégrée de l'intervention. Bien que l'accent soit mis sur la réponse à un incident, nous intégrons également une approche préventive. **Deux leçons primordiales et interdépendantes ont été retenues : (1) la préparation est un aspect essentiel de l'intervention et (2) une intervention efficace permet de prévenir des préjudices supplémentaires.**

Les membres de la collectivité ont joué un rôle essentiel dans l'intervention initiale en avril 2020, l'impact des pertes massives continuant d'affecter considérablement un large cercle de personnes, de familles, d'intervenants d'urgence et de collectivités. Plus généralement, les collectivités et leurs membres sont des agents actifs dans toutes les phases de l'intervention. Nous concluons que l'élaboration d'une approche de l'intervention en cas d'incident critique axée sur la collectivité devrait être l'objectif à atteindre à l'avenir. Pour ce faire, il faut placer les collectivités au centre de l'action et englober des processus mobilisateurs à tous les stades : prévention et atténuation, préparation, réponse et rétablissement. Afin de jouer efficacement ces rôles, les collectivités devraient participer à la planification et aux préparatifs, et leurs membres devront être éduqués et formés avant un incident critique. Afin de protéger des vies et de promouvoir la sécurité, les collectivités et leurs membres auront besoin d'avertissements et d'autres informations lors d'un incident. Les collectivités et leurs membres ont également besoin d'informations, de soutiens et de ressources après un incident pour les aider à retrouver la santé et le bien-être, y compris à rétablir un sentiment de sécurité. Le fait d'aider les collectivités et leurs membres à se rétablir complètement contribue à la prévention et à l'atténuation des effets négatifs à long terme qui pourraient mener à de futurs incidents critiques.

Résumé des principales constatations

Dans le Volume 2, Ce qui s'est passé, nous constatons que les membres de la collectivité ont joué un rôle indispensable dans l'intervention des 18 et 19 avril 2020, mais ce rôle n'a pas été reconnu ni appuyé comme il se doit par la GRC et les autres organismes. En particulier, les membres de la collectivité disposaient d'informations vitales, mais ces ressources n'ont pas été prises en compte ni maximisées dans la réponse de la GRC.

Dès le soir du 18 avril et tout au long de l'incident, les communications publiques de la GRC ont été inadéquates. Plus précisément, l'intervention a été entravée par l'absence de coordination avec les principaux services de gestion des urgences et le défaut d'envisager le recours à d'En Alerte pour avertir le public et lui fournir des mises à jour. Ces lacunes systémiques ont privé les membres de la collectivité de la possibilité d'évaluer les risques pour leur sécurité et de prendre des mesures pour mieux se protéger. En particulier, étant donné que les informations relatives à la réplique d'autopatrouille de la GRC n'ont pas été transmises en temps utile, ces lacunes ont privé les travailleurs essentiels et leurs employeurs de la possibilité d'évaluer les risques pour leur sécurité et de prendre des mesures pour mieux se protéger.

En revanche, les résident(e)s de la collectivité ont eux-mêmes pris des mesures pour diffuser l'information et pour tenter d'assurer leur sécurité et celle des autres. Dans le Volume 2, nous incluons de nombreux exemples de ces mesures. En outre, lors des consultations publiques de la Commission, nous avons appris que les 18 et 19 avril, des personnes de la région et de l'extérieur se renseignaient et échangeaient des informations sur l'incident avec les membres des collectivités les plus touchées, ainsi qu'avec leurs parents et amis. En effet, les membres de la collectivité recueillaient et échangeaient des informations avant même que la GRC ne commence à diffuser des messages publics sur les médias sociaux.

L'intervention a également été inadéquate en ce qui concerne la communication avec les membres des familles concernées et les familles des personnes blessées ou décédées pendant et immédiatement après les pertes massives. Ces défaillances étaient bidirectionnelles : les systèmes n'étaient pas adaptés pour recevoir les demandes d'information des membres des familles et y répondre, ni pour recevoir des informations de leur part; il n'existait pas de processus organisé permettant à la GRC d'échanger des informations, y compris des processus d'avis pour les

décès confirmés. Cela a alourdi la charge de travail du Centre de communications opérationnelles à un moment de l'intervention où tout le monde était débordé.

À la suite des pertes massives, les services offerts par la GRC et les Services d'aide aux victimes de Nouvelle-Écosse n'ont pas été suffisants pour répondre aux besoins des familles et des collectivités les plus touchées. En l'absence d'une approche coordonnée et planifiée, les tentatives improvisées d'augmenter les services ont été insuffisantes. Tout au long de la présente partie, nous continuons à examiner les besoins en services de soutien des personnes les plus affectées, des membres des collectivités les plus touchées et des intervenants d'urgence.

Dans le Volume 5, Services de police, nous passons en revue tous les aspects de la réponse aux incidents critiques en Nouvelle-Écosse. L'accent est mis sur les actions, les politiques, les pratiques et la formation de la GRC, mais dans un contexte provincial et national plus large. D'une manière générale, nous avons constaté que la planification des interventions en cas d'incident critique en Nouvelle-Écosse était inadéquate et, plus précisément, que les politiques, la planification et la formation de la GRC dans ce domaine ne convenaient pas. Dans le Volume 5, nous concluons que ce déficit doit être corrigé et que la planification doit faire appel à tous les organismes de sécurité publique et toutes les collectivités.

Vue d'ensemble de la Partie B

Dans le chapitre 4, nous regroupons ce que nous avons appris sur le soutien post-incident dans un cadre relatif aux interventions axées sur la collectivité en cas d'incidents impliquant des pertes massives. La première section du chapitre définit les paramètres permettant de comprendre les répercussions en cherchant à déterminer qui est touché par une perte massive et quels sont les effets sur la santé. La deuxième examine trois approches pour comprendre les besoins après l'incident et conclut par un bref exposé sur les répercussions des besoins non satisfaits. La troisième section propose une série de principes pour guider les interventions en cas d'incidents critiques axées sur la collectivité et la quatrième présente plusieurs pratiques prometteuses. La conclusion rassemble ces éléments dans un cadre de principes directeurs et recommande la création d'un centre national de ressources pour les interventions en cas de pertes massives.

Au chapitre 5, nous examinons les questions relatives aux systèmes d'alerte publique et aux autres communications avec la population pendant et après les interventions critiques. Nous examinons le système En Alerte afin de déterminer s'il fournit des capacités de communication d'urgence et d'alerte publique suffisamment solides pour garantir une intervention axée sur la collectivité en cas d'incidents impliquant des pertes massives et d'autres menaces pour la sécurité publique. Nous établissons une base pour notre discussion à travers une évaluation d'En Alerte. Nous en expliquons d'abord les concepts et les termes clés, donnons ensuite un aperçu historique de l'alerte en cas d'urgence ainsi que de l'élaboration et du fonctionnement du système En Alerte, puis nous explorons d'autres approches en matière d'alerte publique. Nous présentons également ce que nous avons appris sur les besoins et les expériences des collectivités lors des pertes massives d'avril 2020 et, plus généralement, sur les répercussions différentielles de la diffusion d'alertes. Sur la base de ces informations générales et des points de vue des collectivités, nous évaluons En Alerte et élaborons un ensemble de principes de conception des systèmes d'alerte publique pour guider la réforme. Nous concluons en présentant nos recommandations à cet effet.

Dans les chapitres 6, 7 et 8, nous analysons les besoins de trois groupes de personnes touchées. Dans le chapitre 6, nous examinons comment les interventions axées sur la collectivité peuvent répondre aux besoins d'information des personnes touchées pendant et après des pertes massives. Nous nous appuyons sur nos constatations concernant les besoins d'information des personnes les plus touchées par les pertes massives d'avril 2020 et examinons de manière élargie l'approche des services aux victimes employée par la GRC. Nous passons en revue les propositions visant à revitaliser cette approche et envisageons ensuite des pistes plus transformatrices adaptées à l'ampleur de ce type d'incidents. Nous décrivons quelques pratiques prometteuses à cet égard. Nous concluons en exposant les leçons apprises, à la lumière du cadre de principes directeurs établi au chapitre 4, et formulons une recommandation visant à garantir la capacité de répondre aux besoins des survivants et des personnes touchées à la suite de pertes massives.

Au chapitre 7, nous utilisons une structure similaire pour examiner comment répondre au mieux aux besoins en services de soutien des intervenants d'urgence à la suite des pertes massives. Au chapitre 8, nous faisons de même, cette fois pour répondre aux besoins des personnes, des familles et des collectivités touchées.

Au chapitre 9, nous analysons les réponses communautaires aux pertes massives d'avril 2020. De nombreux membres des collectivités des comtés de Colchester,

Cumberland et Hants nous ont dit qu'ils ne voulaient pas être définis par ces pertes et nous ont fait part des mesures qu'ils prenaient pour aller de l'avant et favoriser la résilience. Dans le même temps, la collectivité est très préoccupée par l'ampleur et la profondeur des besoins d'aide non satisfaits au sein des collectivités les plus touchées. Nous concluons qu'il y a eu un « déficit de guérison » équivalant à une urgence de santé publique et nous formulons des recommandations d'action urgente pour promouvoir la guérison comme pour soutenir la résilience.

CHAPITRE 4

Cadre relatif aux interventions axées sur la collectivité

CHAPITRE 4 Cadre relatif aux interventions axées sur la collectivité

Les incidents impliquant des pertes massives posent des problèmes particuliers quant à la meilleure façon d'informer et de soutenir non seulement les personnes les plus directement touchées, mais aussi la ou les collectivités concernées. Dans son rapport d'expert sur le soutien aux survivants et aux collectivités après les fusillades de masse, Jaclyn Schildkraut, professeure associée de justice pénale à l'Université de l'État de New York à Oswego, a conclu que malgré le nombre croissant de fusillades de masse et d'autres pertes massives, « il n'existe pas d'ensemble reconnu de meilleures pratiques pour guider ce processus¹ ». D'une certaine manière, les personnes directement touchées par des pertes massives se trouvent dans une situation semblable à celle des autres victimes de crimes violents, en particulier d'homicides. Toutefois, l'ampleur de ces incidents modifie non seulement le niveau des services requis, mais aussi leurs dimensions, en raison de l'impact plus large que ces incidents ont sur la collectivité.

Au cours de notre séance en petit groupe avec des personnes ayant fourni des services liés aux pertes massives d'avril 2020 – et en réponse à une question concernant les défis associés à l'offre de services ultérieure – Bruce Varner, directeur du salon funéraire Mattatall-Varner à Truro, a fait part de l'effet associé à l'ampleur de cet incident et de ses dimensions amplifiées :

[Il y a tout d'abord] le deuil immense des familles, de la collectivité, de la province et du pays. Ensuite, la nécessité de comprendre les besoins particuliers de chaque famille et de veiller à ce que chaque personne soit reconnue, que son histoire soit racontée et qu'elle ne soit pas perdue dans cette montagne de pertes. Oui, chaque personne faisait partie des victimes, mais chaque personne était unique. Notre objectif était de faire en sorte que chaque famille ait l'impression d'être la seule à laquelle nous avons affaire, et non de les traiter toutes en bloc, ce qui ne convenait tout simplement pas. L'histoire de chacun devait être racontée².

TERMINOLOGIE

La Commission évite le terme « victime », car il peut impliquer la faiblesse ou l'impuissance et peut être associé à la stigmatisation et au blâme. Lorsque le contexte le permet, nous utilisons l'expression « les personnes les plus touchées » ou le terme « survivant ». De nombreuses organisations fournissant des services et défendant les intérêts des personnes les plus touchées par des pertes massives continuent d'utiliser le terme « victime ». Dans la présente partie, nous suivons la terminologie utilisée par l'organisation, le programme, le locuteur et l'auteur dont il est question. Nous avons tenté de porter cette attention respectueuse tout en nous efforçant d'écrire clairement.

Dans le présent chapitre, nous consolidons ce que nous avons appris sur le soutien post-incident dans un cadre relatif aux interventions axées sur la collectivité en cas d'incidents critiques, et, plus particulièrement, de pertes massives. **L'objectif de ce cadre est de favoriser une meilleure compréhension des besoins de la collectivité pendant et après ces événements et de contribuer à la détermination et à l'amélioration des pratiques prometteuses.**

La première section définit les paramètres permettant de comprendre les répercussions. À cette fin, nous nous demandons qui est touché par les pertes massives, et quels sont les impacts sur leur santé. La deuxième section examine trois approches pour comprendre les besoins après l'incident : un rapport d'experts sur l'incident d'Utøya, en Norvège, impliquant des pertes massives, qui propose une approche fondée sur des données probantes; les typologies préparées par deux organisations canadiennes de défense des victimes; et un rapport d'expert basé sur des entretiens et une étude des survivants américains de fusillades de masse et sur des recherches connexes. Cette section se termine par un bref exposé sur l'impact des besoins non satisfaits.

La troisième section propose une série de principes pour guider les interventions en cas d'incident critique axées sur la collectivité :

- l'implication des personnes touchées;
- la préparation et le degré d'anticipation;
- la récupération et la résilience;
- une approche qui tient compte des traumatismes et axée sur les victimes;

- une assistance proactive, coordonnée et à long terme;
- le suivi et l'évaluation.

La quatrième section cerne quatre pratiques prometteuses : l'expérience commune et le sentiment d'appartenance à la collectivité; un espace sûr offrant du soutien pour exprimer son chagrin; les centres de ressources; et le soutien par rapport aux médias.

La conclusion fait la synthèse de ces éléments dans un cadre qui structure notre examen (dans les chapitres suivants) des besoins des personnes directement et indirectement touchées par les pertes massives d'avril 2020, ainsi que des informations et du soutien fournis pour y répondre.

Comprendre l'impact

La présente section vise à dresser un tableau exhaustif des personnes touchées par les incidents impliquant des pertes massives et de la nature de cet impact.

Qui est touché par des pertes massives?

Les cercles d'impact

Dans son rapport d'expert, M^{me} Schildkraut explique « qu'il n'y a pas de façon unique de conceptualiser le terme "survivant" dans le contexte des incidents impliquant des pertes massives ». Plutôt que de se focaliser sur le terme « survivant », elle propose de se concentrer sur l'impact de ces événements sur une série d'individus qui peuvent être considérés comme des « groupes » ou des « couches » de survivants. Les deux groupes principaux sont « directement touchés » et « indirectement touchés ». Elle utilise la métaphore du tremblement de terre pour décrire l'impact :

À l'épicentre se trouvent les personnes qui ont été physiquement blessées lors de l'attentat et les familles immédiates des personnes qui ont

été tuées : les ressources et les services sont généralement axés en priorité sur elles. En partant de l'épicentre, on trouve les personnes qui étaient présentes sur les lieux de l'événement, mais qui n'ont pas été physiquement blessées, bien que certaines aient pu être plus directement exposées à des stimuli stressants (par ex., voir le ou les agresseurs ou les victimes, entendre des coups de feu) que d'autres. Cette couche peut également inclure des personnes se trouvant à proximité immédiate de la scène (par ex., les résidences ou entreprises voisines), ainsi que les premiers répondants (policiers, pompiers et techniciens médicaux d'urgence) et le personnel hospitalier qui a soigné les blessés lors de l'événement. Ces deux premières couches représentent les personnes considérées comme directement touchées par l'événement³.

Au-delà de ces premiers niveaux d'impact, on retrouve les personnes qui n'étaient pas présentes, mais qui ont un lien direct avec le lieu où se sont déroulées les pertes massives. Ce groupe peut inclure les personnes qui connaissent quelqu'un qui a été directement touché (comme la famille immédiate et élargie ou les amis de ceux qui se trouvaient à l'épicentre) ou celles qui ont été témoins de certains aspects de l'événement, comme la forte présence des premiers répondants (lumières, sirènes, hélicoptères). M^{me} Schildkraut explique qu'à mesure que les répercussions se propagent vers l'extérieur, « elles peuvent englober la collectivité plus large où l'événement a eu lieu » :

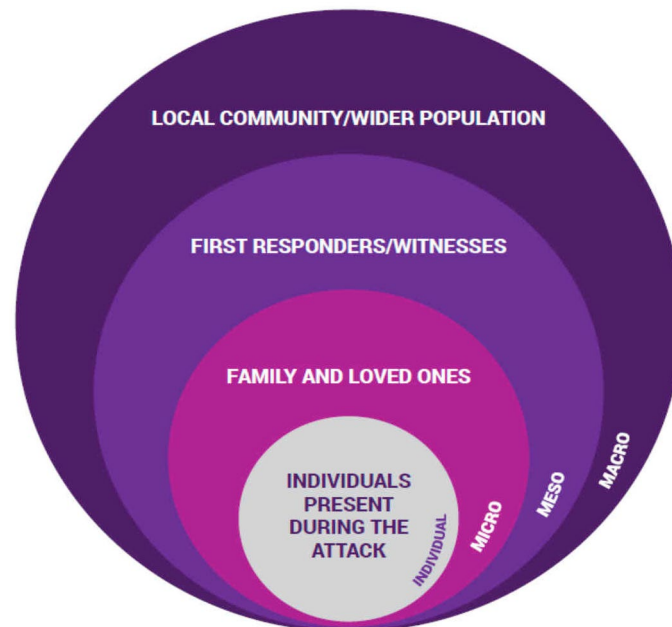
De manière encore plus large, d'autres personnes peuvent être touchées, notamment les procureurs, les médecins légistes, les directeurs funéraires, les prestataires de services d'aide (par ex., les défenseurs des victimes, les conseillers en cas de crise et d'autres personnes parfois appelées « seconds répondants »), les partenaires communautaires (y compris les leaders religieux), les anciens résidents de la collectivité qui éprouvent un sentiment de perte et les survivants de tragédies antérieures qui peuvent être retraumatisés par l'événement. En résumé, les impacts des événements impliquant des pertes massives sont à la fois incommensurables et généralisés, et chacun évolue différemment dans le processus de récupération des traumatismes⁴.

Le Groupe de travail national sur le soutien aux victimes du terrorisme et de la violence de masse de l'Association canadienne des chefs de police (GTN de l'ACCP) utilise une approche semblable pour comprendre les couches des impacts directs

et indirects. La perspective du « cercle d'impact » de l'Association englobe les personnes présentes lors de l'attaque (survivants), la famille et les proches; les premiers répondants et les témoins; la collectivité locale; et la population au sens large. Dans ses observations, l'Association reconnaît que les incidents de violence de masse affectent tous les membres de ce cercle, « qui sont tous confrontés au défi de faire face aux suites⁵ ».

À l'instar de la métaphore de l'effet de vague de la Commission (qui reflète le fait que l'impact immédiat ressenti par les personnes les plus touchées se soit propagé vers l'extérieur), ces couches ou groupes de personnes et de collectivités touchés par des pertes massives sont illustrés dans un diagramme de « cercles d'impact », présenté ci-dessous.

Incidents impliquant des pertes massives : les cercles d'impact



Source : coalition de Participant(e)s, Groupe de travail national sur le soutien aux victimes de terrorisme et de la violence de masse de l'Association canadienne des chefs de police et Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, observations finales, 7 octobre 2022, p. 22

Lors de notre table ronde sur les besoins des familles et des collectivités après des pertes massives, Levent Altan, directeur général de Victim Support in Europe, a répondu à la question « Qui est touché? » en approfondissant la notion de ces cercles d'impact :

Traditionnellement, nous avons tendance à parler de victimes ou de survivants dans un sens assez technique et juridique, ce qui nous conduit à une définition assez étroite de ce qu'est une victime et peut-être, par exemple, à définir la victime d'un crime comme quelqu'un qui a subi un préjudice à la suite de ce crime.

Mais lorsque nous réfléchissons à la manière dont nous devons réagir et nous préparer à tout type d'événement impliquant des pertes massives, nous devons adopter une vision beaucoup plus large.

Ce que nous essayons de faire comprendre aux gouvernements, c'est que si l'on veut réagir efficacement au terrorisme ou à d'autres types d'événements délibérés entraînant des pertes massives – si l'on veut réagir efficacement et minimiser les objectifs de ce type d'attaque – il faut examiner correctement tous les préjudices qu'ils causent, et donc comprendre toutes les personnes et toutes les collectivités qui sont touchées.

La définition peut changer en fonction de l'objectif, mais le point de départ est de connaître toutes les personnes touchées. Nous considérons cela comme une sorte de cercle concentrique – que nous appelons des cercles d'impact. Nous commençons par les personnes qui étaient réellement présentes sur les lieux et qui ont pu être physiquement ou psychologiquement affectées d'une manière ou d'une autre. Le terme technique pour les désigner est victime directe. Il est déjà très difficile de déterminer qui peut être une victime directe. Ce n'est pas une tâche facile.

Par exemple, après les attentats de Nice en France [en 2016], un camion a foncé dans les rues très fréquentées situées à proximité de la plage de Nice, et il y avait de nombreuses personnes qui étaient très proches de la scène ou de la trajectoire [du camion], et les gouvernements ont dû essayer de déterminer qui pouvaient être ces victimes directes. La raison pour laquelle on doit faire cela, d'ailleurs, c'est qu'il faut comprendre qui peut avoir des droits légaux dans le cadre d'une procédure pénale, qui peut avoir droit, par exemple, à une compensation de la part de l'État ou de l'agresseur. Il faut donc avoir une bonne compréhension de l'identité des victimes.

Les cercles concentriques s'étendent ensuite vers l'extérieur, vers ceux qui ont pu voir l'attentat ou avoir été proches, vers ceux qui ont réagi, vers les premiers répondants, qu'ils soient des professionnels ou des

civils. De nombreuses personnes qui arrivent en premier sur les lieux n'ont pas été touchées physiquement, mais elles se sont rendues directement sur place pour aider les blessés. Elles seront affectées de toutes sortes de manières. Il y aura – en partant de là – les premiers répondants, comme je l'ai dit, mais aussi la famille et les amis, ainsi que les communautés élargies, qui peuvent être des propriétaires de magasins. Il peut s'agir des écoles d'où viennent les enfants. On ne peut jamais prédire, disons-le comme ça, on ne peut jamais prédire quelles communautés et quelles personnes seront touchées. Ce qu'il faut comprendre, c'est que l'on recherche ces impacts, que l'on comprend comment ces impacts se produisent et que l'on élargit le plus possible le cercle. C'est le point de départ. L'objectif est de déterminer le type de réponse ou d'assistance que vous devez fournir et le cadre que vous devez mettre en place pour ce faire⁶.

Au cours de la table ronde, M^{me} Schildkraut a décrit la tension potentielle associée à la prise en compte des besoins des personnes et des collectivités directement et indirectement touchées :

Et je pense que l'un des défis est que, à juste titre, les ressources sont souvent concentrées sur les personnes les plus touchées, les familles qui ont perdu un être cher, celles qui étaient présentes sur les lieux et les premiers répondants. Dans notre pays [les États-Unis], ces personnes sont généralement considérées comme des victimes de crime. Et ce qui finit par se produire, c'est qu'il y a parfois un manque de reconnaissance des autres membres de la collectivité qui sont touchés.

Par exemple, les personnes qui vivent dans des résidences proches du lieu de l'incident, qui ont pu entendre ou voir des choses, ou celles qui connaissaient d'autres personnes, mais qui n'ont pas nécessairement été directement touchées. Souvent, l'impact indirect n'est pas suffisamment reconnu. Et je pense que pour répondre au point soulevé par Lev [Altan], il est extrêmement important de donner aux personnes l'espace nécessaire pour exprimer leurs besoins, car souvent, même lorsque des ressources sont proposées, la manière dont elles le sont ne correspond pas aux besoins, ce qui, comme l'a souligné Grete [Dyb], peut perpétuer certains des préjudices psychologiques subis par les personnes. L'une des choses les plus simples que nous puissions faire, à défaut d'un meilleur terme, est de créer des espaces permettant à toutes les

personnes concernées de faire entendre leur voix et de satisfaire leurs besoins. Et je pense que lorsque cela n'est pas fait, c'est là que certaines tensions peuvent naître parce que les gens peuvent avoir l'impression d'avoir été touchés, mais que leur voix n'est pas entendue, qu'ils peuvent se sentir réduits au silence, ou que leurs besoins ne sont pas satisfaits; cela entraîne non seulement un traumatisme supplémentaire, mais aussi des frictions, et risque de diviser encore plus une collectivité à un moment où elle a besoin de s'unir⁷.

Mary Fetchet, travailleuse sociale clinique et présidente-directrice générale de Voices Center for Resilience, une organisation qu'elle a fondée après la mort de son fils de 24 ans lors des pertes massives du 11 septembre à New York, a expliqué que, d'après son expérience, il est important de penser à toutes les personnes touchées et de comprendre qu'il peut y avoir des besoins uniques et particuliers au sein de chaque cercle d'impact. Elle a décrit les leçons apprises au cours des premiers jours où un soutien a été fourni après le 11 septembre :

Mais à l'époque, nous avons divisé – nous avons reconnu la différence des besoins des familles des victimes. Nous avons donc des groupes pour les parents qui avaient perdu un être cher, parce qu'ils ne pouvaient pas parler devant leurs enfants. Ensuite, nous avons eu des groupes pour les frères et sœurs. Nous avons même créé des groupes pour les mères de pompiers, car elles ont une culture très différente... Je pense qu'il y a eu beaucoup de tourmentes parce que les pompiers et les policiers qui sont morts ont été reconnus comme des héros, alors que beaucoup de familles pensaient que leurs proches étaient aussi probablement en train d'aider les gens à sortir du gratte-ciel. Il y a donc eu beaucoup de tensions, comme on l'a dit. Et puis nous ne pouvions pas laisser des témoins, ayant vu des choses que personne ne devrait jamais voir au cours de sa vie, parler devant les familles, alors nous avons organisé des groupes pour les témoins. Nous avons eu des groupes pour les survivants. Nous avons eu des groupes pour les répondants. Nous avons donc défini [les catégories de personnes touchées] de manière très précise⁸.

Impact différentiel

Dans son rapport d'expert, M^{me} Schildkraut souligne l'importance de prendre en compte l'impact différentiel des incidents impliquant des pertes massives sur les personnes et les groupes qui sont historiquement et contemporanément marginalisés ou stigmatisés. Elle donne l'exemple précis d'une fusillade de masse survenue en 2005 dans une école secondaire de la communauté autochtone de Red Lake (Minnesota) et de la manière dont cette communauté a choisi de « fermer ses frontières et de se replier sur elle-même pour gérer la tragédie ». L'impact sur les membres de la communauté a été renforcé et prolongé par un certain nombre de facteurs interdépendants : le taux élevé de pauvreté existant et le manque d'accès aux aides financières offertes dans d'autres communautés, les niveaux élevés de problèmes de santé mentale et de toxicomanie existants, les différences culturelles liées à la santé mentale et le manque de ressources de base (comme les moyens de transport) pour se rendre aux rendez-vous pour recevoir les services. Le résultat, selon M^{me} Schildkraut, est que « même plus de 20 ans plus tard, les personnes qui ont été touchées par la fusillade sont toujours confrontées à leur traumatisme – la toxicomanie et les suicides continuant de sévir au sein de la communauté⁹ ».

La nature ciblée de certaines fusillades de masse peut également affecter les expériences des membres de la collectivité après l'événement. Le rapport de M^{me} Schildkraut explique comment l'identité de genre doit être prise en compte dans l'évaluation de l'impact de la fusillade de masse de 2016 à la boîte de nuit Pulse à Orlando, en Floride :

Des recherches ont montré que les membres de la communauté LGBTQ+ étaient non seulement préoccupés par leur propre sécurité et celle de leurs pairs, mais qu'ils se sentaient également moins protégés dans des lieux autrefois considérés comme des havres de paix (bars homosexuels). En outre, ces différences d'expériences et de réactions peuvent être plus prononcées parmi certains sous-groupes ou lorsqu'il y a intersection entre domaines de marginalisation, comme pour les personnes LGBTQ+ de couleur, ce qui était le cas après Pulse. Cela peut amplifier les émotions, les personnes LGBTQ+ risquant d'intérioriser la violence différemment (et de différentes manières en fonction d'autres facettes de leur identité), avec un effet négatif potentiel sur leurs processus d'adaptation¹⁰.

En outre, M^{me} Schildkraut souligne que les attaques ciblées contre les personnes et les communautés marginalisées peuvent avoir des répercussions encore plus larges : « D'autres personnes appartenant à ces groupes et se trouvant en dehors du secteur touché peuvent s'identifier aux victimes, entraînant de ce fait des réactions négatives à plus grande échelle¹¹. »

Dans leur rapport d'experts sur l'expérience des survivants à la suite de l'attaque terroriste de 2011 sur l'île d'Utøya, en Norvège, Grete Dyb et Kristin Alve Glad, Ph. D., avec l'aide d'Ingebjørg Lingaas et de Synne Øien Stensland, abordent également la question de l'impact différentiel (voir l'encadré ci-dessous pour plus d'informations sur ce rapport). Celui-ci conclut qu'une attention particulière devrait être accordée aux victimes issues de minorités et aux jeunes survivants, car certains membres de ces groupes subissent des effets à long terme plus profonds. Les Participant(e)s faisant partie des organisations de défense des victimes ont cité les constatations du rapport concernant les jeunes victimes. D'après leurs observations, les jeunes peuvent « s'avérer particulièrement vulnérables à un effet boule de neige vicieux, car le traumatisme consécutif à des pertes massives risque d'avoir un impact sur le développement scolaire et social et, par la suite, sur les perspectives en matière de scolarité et d'emploi¹² ». Selon cette étude, l'impact accru sur les victimes appartenant à des groupes minoritaires est probablement attribuable aux obstacles à l'accès à des services culturellement adaptés.

Le rapport sur Utøya et l'étude des suites

(« Survivors and the Aftermath of the Terrorist Attack on Utøya Island, Norway » : Grete Dyb, Ph. D., Kristin Alve Glad, Ph. D., Ingebjørg Lingaas et Synne Øien Stensland – Centre norvégien d'études sur la violence et le stress traumatique)

Le 22 juillet 2011, un extrémiste de droite a fait exploser une voiture piégée devant le siège du gouvernement à Oslo, en Norvège, faisant neuf morts, de nombreux blessés et d'immenses dégâts matériels. Il s'est ensuite rendu sur l'île d'Utøya, à 30 kilomètres au nord d'Oslo, où le parti travailliste norvégien organisait son camp d'été annuel pour les jeunes. Au total, 564 personnes étaient rassemblées sur l'île, principalement des jeunes et des jeunes adultes. Pendant environ une heure et vingt minutes, l'agresseur a tiré sur les personnes qu'il rencontrait, les a tuées et blessées. Soixante-sept personnes sont mortes sur l'île d'Utøya, et trente-quatre ont été hospitalisées pour des blessures physiques extrêmement graves ou mettant leur vie en danger à la suite des coups de feu.

L'une des personnes blessées est décédée après son admission à l'hôpital; il y a donc eu 68 décès au total. Beaucoup d'autres ont subi des blessures qui n'ont pas nécessité d'hospitalisation.

Un rapport intitulé « Survivors and the Aftermath of the Terrorist Attack on Utøya Island, Norway » (le rapport sur Utøya) a été préparé par des membres du Centre norvégien d'études sur la violence et le stress traumatique : Grete Dyb et Kristin Alve Glad, Ph. D., avec l'aide des assistantes de recherche Ingebjørg Lingaas et Synne Øien Stensland. Il décrit le programme national d'approche mis en œuvre à la suite de l'attentat pour répondre aux besoins des citoyens touchés en matière de soins de santé, ainsi que les résultats de l'étude conçue et réalisée par le Centre norvégien. Cette étude se concentre sur les personnes directement exposées à l'attentat et sur leurs familles.

En août 2011, moins d'un mois après l'attentat, le Centre norvégien d'études sur la violence et le stress traumatique a donc lancé une étude longitudinale exhaustive sur l'impact de l'attentat de 2011 en Norvège, appelée « étude des suites ». M^{me} Dyb, auteure principale du rapport d'experts de la Commission, était la chercheuse principale de cette étude. Le rapport d'experts expose son objectif et sa finalité :

L'objectif principal de l'étude sur Utøya est d'améliorer les connaissances sur la manière dont les personnes exposées au terrorisme réagissent immédiatement après un attentat et de déterminer les facteurs prédictifs importants de leurs besoins à court et à long terme. Cela est impératif pour la planification de la préparation, comme pour la mise sur pied et l'offre de services efficaces et fondés sur des données probantes après des pertes massives¹³.

Les participants à l'étude ont été contactés à quatre moments suite aux pertes massives : après 4-5 mois, 14-15 mois, 30-32 mois et 8 ans. Au total, 398 (79 %) des survivants et 541 proches aidants ont participé à une ou plusieurs des quatre collectes de données. L'âge moyen des survivants était de 19,2 ans au moment de l'attentat.

Le soutien après l'événement doit intégrer une compréhension de l'impact différentiel potentiel sur divers groupes afin de s'assurer que les défis supplémentaires sont abordés d'une manière culturellement appropriée et qu'il y a de la place pour

« les caractéristiques du groupe, afin d'aider à orienter la guérison et le rétablissement¹⁴ ». À cette fin, les barrières linguistiques et culturelles doivent être réduites au minimum.

PRINCIPALE CONSTATATION

Les incidents impliquant des pertes massives ont un effet allant au-delà des personnes dont la vie a été fauchée et de celles qui sont blessées. Les familles et les amis des personnes dont la vie a été fauchée et des personnes survivantes blessées, les autres personnes présentes lors de l'incident – y compris les intervenants d'urgence et les autres prestataires de services –, les collectivités locales et la population dans son ensemble sont également touchés par de tels incidents.

La nature et l'étendue des répercussions varieront à l'intérieur de ce cercle et il a été démontré qu'elles ont un effet différentiel sur les personnes et les groupes ayant des besoins précis en raison de leurs caractéristiques personnelles et de leur expérience ou qui sont membres de groupes historiquement et contemporanément marginalisés ou stigmatisés.

Quels sont les effets sur la santé?

Les personnes directement et indirectement touchées peuvent subir toute une série de conséquences négatives sur leur santé à la suite de pertes massives. Il est évident que les blessés risquent d'être confrontés à des conséquences à court, moyen et long terme sur leur santé physique. De nombreuses personnes éprouveront de la peine et du chagrin à la suite de l'incident. Ces expériences sont humaines et naturelles, et ne doivent pas être considérées comme des problèmes de santé. Un deuil non exprimé ou non résolu peut toutefois avoir un impact sur la santé mentale. Les incidents impliquant des pertes massives donnent souvent lieu à des problèmes de santé mentale, notamment l'anxiété, la dépression et la perte traumatisante, qui peuvent entraîner des troubles et des événements de stress post-traumatique. Ces effets sur la santé peuvent se cumuler et avoir des effets domino. Par exemple, des troubles mentaux non traités ou inadéquatement traités sont à même d'avoir des répercussions comme des problèmes de sommeil,

des problèmes de santé physique comme des maux de tête et de dos, et peuvent entraver le fonctionnement quotidien.

Dans la présente section, nous fournissons des informations sur la nature et la dynamique de cette série d'impacts négatifs sur la santé qui résultent fréquemment d'incidents impliquant des pertes massives.

Le deuil et la perte

La perte fait référence à la mort d'un être cher, tandis que le deuil est le sentiment ou l'expression du chagrin à la suite de la mort d'un être cher. Le deuil est une réaction courante à la perte. Le dictionnaire de psychologie de l'American Psychological Association définit le deuil comme « l'angoisse ressentie après une perte importante, généralement la mort d'une personne aimée¹⁵ ». La définition explique que le deuil peut se manifester de différentes manières :

Le deuil s'accompagne souvent de détresse physiologique, d'angoisse de séparation, de confusion, de langueur, de fixation obsessionnelle sur le passé et d'une appréhension de l'avenir. Le deuil intense peut mettre la vie en danger par la perturbation du système immunitaire, la négligence de soi et les pensées suicidaires. Le deuil peut également prendre la forme d'un regret concernant une perte, d'un remords concernant un acte, ou d'une tristesse relative à une mésaventure personnelle¹⁶.

La perte traumatisante peut donner lieu à des formes plus complexes de deuil, ce qui est particulièrement probable lorsque la mort résulte de pertes massives et d'attentats terroristes, compte tenu de la nature brutale de ces événements et des taux élevés de mortalité. Le rapport sur Utøya décrit la différence entre le deuil et le deuil avec complications :

Alors que le deuil est une réaction normale à la perte d'un proche, la perte traumatisante (par ex., à cause d'un attentat terroriste) peut entraîner des réactions psychologiques graves et persistantes, y compris des symptômes de deuil avec complications. La caractéristique du deuil avec complications est « une langueur, une nostalgie et une tristesse persistantes et intenses, généralement accompagnées de pensées ou d'images insistantes de la personne décédée et d'un sentiment d'incrédulité

ou d'incapacité à accepter la réalité douloureuse de la mort de la personne¹⁷ ».

Au cours de notre table ronde sur les besoins des familles et des collectivités après des incidents impliquant des pertes massives, Megan McElheran, présidente-directrice générale et psychologue clinicienne en chef du Wayfound Mental Health Group à Calgary – un cabinet de santé mentale communautaire – a souligné que le deuil ne peut être compris de manière unidimensionnelle :

[L]e deuil survient et les gens en font l'expérience de différentes manières et à différents moments. Je pense qu'il est important de savoir ou de reconnaître que dans ce type d'expérience, il y a **plusieurs types de deuil**. Il y a donc, vous savez, peut-être le deuil direct relatif à la perte d'un être cher, mais il y a aussi le deuil qui est – qui fait partie de la collectivité où cela s'est produit et ce que cela signifie désormais pour une collectivité de devoir trouver des moyens de se rétablir ensemble. J'insiste sur le fait qu'il est essentiel de se réunir et de trouver des moyens de tisser des liens fondés sur la confiance et le désir profond de comprendre l'expérience de la collectivité. Mais nous devons comprendre qu'il y a toutes ces couches, tous ces types, toutes ces expériences et toutes ces façons dont le deuil se manifeste, qui seront très différentes à différents moments, qui varieront énormément d'une personne à l'autre.

Vous savez, je réfléchis souvent, en tant que personne qui travaille avec ceux qui ont subi des traumatismes et qui essaient de se réapproprier leur vie, au fait que le monde de la psyché, de l'âme et du cœur ne suit pas le même rythme que le monde physique. À bien des égards, dans le monde de la psyché, il n'y a pas de temps, et nous devons donc permettre aux membres de la collectivité et aux membres de la famille de ne pas se mettre la pression parce qu'un certain temps s'est écoulé ou que certaines choses se sont produites. En fait, le deuil est de plus en plus [compris comme] un processus qui consiste à apprendre à vivre avec ce qui a été perdu et à apprendre à vivre avec ce qui a changé, et à trouver des moyens de continuer à honorer et à grandir tout en donnant un sens à l'expérience, mais cela ne peut se produire dans un délai donné¹⁸.

M^{me} Fetchet, qui s'appuie sur son expérience personnelle et professionnelle, s'est fait l'écho de ce point de vue :

Je pense que la chose que j'ai entendue qui m'a le plus éclairée dès le début, c'est de reconnaître que tout le monde vit le deuil différemment, à son rythme, et qu'il faut reconnaître non seulement pour soi-même, mais aussi pour sa famille et ses amis, que, vous savez, on vit cela différemment. Et je pense que cela pose problème. Mais si vous prenez cela en considération et l'acceptez, et si vous essayez de comprendre où – qui sont les meilleures personnes pour vous apporter le soutien dont vous avez besoin, parce que le soutien est très différent selon la manière dont vous vivez la situation. Je reviens donc sur le fait que l'organisation de cet événement aujourd'hui, afin de nous donner un aperçu de ce parcours et d'entendre des personnes qui en ont fait l'expérience ou qui ont travaillé avec des personnes qui l'ont vécu, est réellement un très bon premier pas¹⁹.

Dans le cadre de cette table ronde, Serena Lewis – travailleuse sociale agréée, ancienne coordinatrice du deuil pour la région Nord de la Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse et consultante provinciale en matière de deuil – a souligné l'importance de comprendre et de soutenir les processus de deuil :

Je pense qu'il est essentiel de souligner le fait que le deuil et la perte sont parfaitement normaux, qu'ils sont nécessaires, qu'ils font partie d'un processus que nous traversons pour diverses raisons probablement tout au long de notre vie, mais je ne pense pas que [ces concepts sont bien expliqués] en Amérique du Nord. J'ai donc été témoin d'un grand nombre de personnes [qui ne s'y retrouvent pas] dans toutes ces notions entourant la mort et le deuil, que nous avons en quelque sorte toutes regroupées sous le [vocabulaire] de santé mentale – ce qui, je pense, prouve une fois de plus qu'il y a un problème quant à la manière dont le soutien et l'éducation sont dispensés et ce à quoi ils ressemblent²⁰.

Elle a également précisé l'importance de l'éducation à la mort et au deuil :

Nous devons donc être capables de penser à la mort et de parler de toutes les façons dont elle se présente dans nos vies... parce que je pense que lorsque je comprends ce qui m'arrive, je comprends que le traumatisme est une réaction très naturelle et c'est... étant donné l'exposition que nous avons subie, je pense qu'il est important que nous puissions démêler tout cela et dire comment travailler avec le traumatisme de

façon proactive pour que les gens comprennent. Je crois que l'éducation est un pouvoir, et lorsque je peux comprendre ce qui se passe dans mon système, dans ma famille, dans ma collectivité, dans ma province, alors j'ai une façon différente de réagir dans mon propre processus de guérison, mais aussi de comprendre les autres personnes.

Ainsi, lorsque nous parlons de traumatisme et de deuil, et du fait que le deuil nous affecte de manière holistique sous tous les aspects, vous savez, nous sommes cognitivement affectés et nous parlons de cela, n'est-ce pas, de l'effet sur notre corps, notre esprit et notre psyché, nous parlons de l'aspect physique de nos pertes...

Nous faisons donc le deuil de tant d'aspects dans cette affaire. Sommes-nous en mesure d'avoir des discussions bien encadrées sur ce que cela signifie? Comment pouvons-nous trouver la paix à travers cela? La trouvons-nous? Comment nous y prenons-nous sur le plan émotionnel? Et comment, socialement, quand tant de choses ont été perturbées dans ce processus de deuil, comment allons-nous reconnaître le besoin... Comme je l'ai souvent dit aux gens, est-ce un deuil? S'agit-il d'une dépression? Est-ce de la peur? S'agit-il d'anxiété? Et le traumatisme doit-il nécessairement se transformer en SSPT [syndrome de stress post-traumatique]?

Encore une fois, je me rends compte, grâce à la formation que j'ai donnée dans le cadre de mon expérience professionnelle, que lorsque nous pouvons être proactifs, cela a une incidence sur la réactivité²¹.

M^{me} McElheran a convenu qu'il était important de ne pas « pathologiser ce qui est en fait très normal, très naturel ou attendu lorsque ce type d'expérience se produit²² ». Sur la base de ses recherches et de son expérience clinique, elle a expliqué la capacité de récupération et de résilience de l'être humain :

Lorsque j'examine la littérature, la recherche et mon expérience clinique sur la manière dont les gens se remettent d'événements traumatisants et parviennent à retrouver une vie épanouie, je constate que certaines choses sont assez courantes, ou se sont produites couramment pour les gens.

Lorsqu'une tragédie, un traumatisme de cette nature et de cette ampleur se produit, la réaction naturelle est de se sentir horrifié, anéanti et terrifié.

Et la réaction naturelle est une perturbation et une déstabilisation. Et cela ne disparaît pas du jour au lendemain.

Mais en fait, en tant qu'espèce humaine, nous avons une incroyable capacité de récupération et de guérison et nous constatons qu'en dehors de certaines conditions, dont je parlerai dans une seconde, de nombreuses personnes vont subir des traumatismes dans leur vie, mais la plupart d'entre elles n'auront pas de réaction post-traumatique persistante, parce que nous semblons avoir des moyens naturels ou adaptatifs de récupérer d'un traumatisme après qu'il se soit produit, si les bons ingrédients et les bonnes conditions peuvent être mis en place²³.

À l'inverse, elle a mis en évidence des facteurs qui atténuent cette dynamique :

Lorsque les gens – vous savez, un commentaire qui, je pense, est très vrai pour les organisations et les collectivités où un acte de violence ou une tragédie de masse se produit, lorsque les gens commencent à opter pour une façon de penser ou une façon d'être où ils – je pense que c'est une sorte de relativisme des traumatismes. « Je ne mérite pas de ressentir cela parce que cela ne m'est pas arrivé directement », ou « C'est pire pour les autres », ou « Je devrais être plus fort que ça. Je dois être un pilier pour ma famille. Par conséquent, je ne peux pas me permettre de ressentir ça ». Lorsque nous commençons à nous infliger cela, que ce soit au niveau de l'individu, du système familial ou de la collectivité, cela risque d'interrompre le processus naturel de rétablissement.

Et c'est souvent là que les problèmes surviennent. Les symptômes dont parlait Grete [Dyb] sont donc le genre de choses qui peuvent persister. Les symptômes eux-mêmes sont des réactions parfaitement naturelles. Ce dont nous parlons, c'est de ce qui se passe lorsque ces réactions sont réprimées et, vous savez, évitées ou compartimentées, encore une fois, parce que les personnes, les familles ou les collectivités concluent qu'elles ne devraient pas s'autoriser, ou ne devraient pas ressentir ces choses²⁴.

M^{me} McElheran a énuméré quelques stratégies qui peuvent faciliter le rétablissement et la résilience. Le point de départ, c'est que les gens doivent se donner la « permission » de vivre l'incident impliquant des pertes massives, « indépendamment de la proximité, de l'éloignement ou de la distance » qu'ils peuvent avoir par

rapport à l'événement lui-même. Lorsque, à l'inverse, une personne essaie de se convaincre qu'elle « ne devrait pas ressentir une certaine chose » ou que d'autres ont des besoins plus importants et qu'elle ne devrait donc pas se confier ou demander de l'aide aux autres, cela peut interrompre le processus de guérison et entraîner des problèmes persistants. Elle a reconnu l'impulsion qui nous pousse à éviter d'aborder le deuil :

Ainsi, vous savez, lorsque nous souffrons, il est tout à fait naturel de vouloir s'éloigner de cette souffrance. Et, vous savez, lorsque nous pensons à notre douleur émotionnelle, cela signifie souvent que nous voulons nous éloigner de ceux qui nous entourent. La chose à faire et la stratégie la plus importante consistent alors à trouver des moyens de se libérer de la pression d'avoir toutes les solutions ou les réponses aux problèmes rencontrés, et de prendre des risques quotidiens en essayant d'être ouverts, en essayant d'être prêts à dévoiler, même dans une faible mesure, ce qu'on ressent, vous voyez? Accepter de poser des questions à l'autre sans craindre que si je pose la mauvaise question, je vais en quelque sorte aggraver la situation pour la personne, et donc je ne vais rien demander du tout.

La stratégie – la stratégie numéro un est donc de maintenir l'accent sur l'engagement et la connexion, et de se tourner vers l'autre, et non pas de s'en éloigner. Et je pense que cela se manifeste de différentes manières, vous voyez? Cela se traduit avant tout par la façon dont nous nous comportons avec nous-mêmes. J'invite donc tous ceux qui ont été touchés par cette expérience à reconnaître que tout sentiment, toute pensée ou toute douleur qui l'accompagne doit simplement être considéré comme faisant partie de cette expérience et que cela nécessite une validation, et qu'à partir de là, si nous pouvons le faire avec nous-mêmes, nous serons peut-être plus enclins à le faire avec nos amis ou les membres de notre famille, et cela pourrait alors créer des normes au sein de la collectivité sur la manière de guérir ensemble²⁵.

Détresse psychologique et santé mentale

Dans son rapport, M^{me} Schildkraut examine les recherches sur les taux élevés de détresse psychologique résultant de l'impact généralisé des fusillades de masse. La détresse psychologique ou le traumatisme résultant de ces incidents peut avoir des conséquences sur la santé mentale, parfois appelées « blessures de stress post-traumatique ». Lors de notre table ronde sur les besoins des intervenants d'urgence, Julie MacMillan-Devlin – ancienne responsable de la recherche et de l'évaluation des programmes de la Clinique de traitement des traumatismes liés au stress opérationnel de Fredericton (Nouveau-Brunswick) et responsable des services psychologiques de la Police provinciale de l'Ontario – a expliqué que les blessures causées par le stress post-traumatique constituent un groupe de traumatismes et non un terme diagnostique. Elle a précisé que le syndrome de stress post-traumatique (SSPT) est une maladie diagnostiquée et qu'il s'agit d'un type de blessure causée par le stress post-traumatique. Les autres problèmes de santé mentale relevant de cette classification sont la dépression, le trouble anxieux et le trouble de l'adaptation. M^{me} Schildkraut utilise le terme de « symptômes » de stress post-traumatique plutôt que celui de « blessure ». Nous fournissons de plus amples informations sur le SSPT ci-dessous.

Outre le SSPT, le rapport de M^{me} Schildkraut énumère les problèmes de santé mentale découlant des fusillades de masse :

- Dépression majeure, également appelée trouble dépressif majeur : trouble de l'humeur caractérisé par une tristesse persistante et d'autres symptômes d'un épisode dépressif majeur, mais sans épisodes de manie ou d'hypomanie ou d'épisodes mixtes de symptômes dépressifs et maniaques ou hypomaniaques associés.
- Anxiété : émotion caractérisée par une appréhension et des symptômes somatiques de tension dans laquelle un individu anticipe un danger, une catastrophe ou un malheur imminent. Le corps se mobilise souvent pour faire face à la menace perçue.
- Trouble de stress aigu : état psychologique invalidant qui peut survenir immédiatement après l'exposition à un stressor traumatisant. Les symptômes comme les pensées intrusives, l'hyperexcitation et l'évitement des situations qui rappellent l'événement traumatisant sont les mêmes que ceux du syndrome de stress post-traumatique, mais ne durent pas plus de quatre semaines.

- Troubles de l'humeur : trouble psychiatrique dont la principale caractéristique est une perturbation émotionnelle prolongée et envahissante, comme un trouble dépressif, un trouble bipolaire ou un trouble de l'humeur induit par une substance.
- Affections liées à l'alcool : troubles liés à la consommation de substances psychoactives²⁶.

M^{me} Schildkraut conclut que les taux de prévalence de ces troubles varient d'une étude à l'autre. Aux États-Unis, les survivants de fusillades de masse sont « très susceptibles de souffrir du syndrome de stress post-traumatique, qui touche plus de 95 % des personnes évaluées », mais le dysfonctionnement le plus chronique et le plus grave, le SSPT « n'est pas aussi courant chez les survivants de fusillades de masse qu'on l'a supposé ». D'autres résultats de recherche indiquent que de nombreux survivants sont également confrontés au deuil, à l'inquiétude et à la dissociation. Ces événements peuvent également « influencer sur la peur de la victimisation, la perception du risque de préjudice, et le bien-être émotionnel et comportemental²⁷ ».

Traumatismes cumulatifs, indirects et collectifs

Lors de notre table ronde sur les besoins des premiers répondants après des incidents impliquant des pertes massives, les experts ont précisé que les traumatismes peuvent prendre de nombreuses formes, et en ont décrit trois en particulier. La D^{re} Alexandra Heber, professeure agrégée au Département de psychiatrie et de neurosciences comportementales de l'Université McMaster à Hamilton (Ontario), a décrit le traumatisme cumulatif comme l'expérience d'un certain nombre d'événements pénibles et traumatisants au cours de la vie ou de la carrière d'une personne. Ces expériences peuvent s'aggraver et aboutir au SSPT²⁸. Le traumatisme indirect est « l'impact sur un thérapeute d'un contact émotionnel intime répété avec des survivants de traumatismes²⁹ ». Ce genre de traumatisme ne touche pas seulement les thérapeutes : d'autres effets secondaires peuvent se manifester chez des personnes qui n'ont pas été traumatisées directement.

M^{me} McElheran souligne qu'« il n'est pas rare que plusieurs types d'exposition à des événements traumatisants se produisent en même temps ». Elle note que si cela est particulièrement vrai pour un intervenant d'urgence, c'est également le cas pour d'autres membres de la collectivité : « [L]es expositions directes [comme]

les expositions indirectes : souvent, un seul intervenant d'urgence peut vivre des choses qui lui arrivent directement, [en plus d'être] exposé à des choses qui arrivent à ses collègues et à la collectivité. » Elle souligne que cela « peut compliquer le tableau », en particulier lorsque ces impacts sont observés sur de longues périodes³⁰.

Mary Fetchet a estimé qu'il est également important de reconnaître que « lorsqu'une collectivité est touchée, il s'agit d'un traumatisme collectif »; « vous êtes en ce moment une collectivité qui fait son deuil en tant que collectivité ». Elle a précisé cet impact collectif en indiquant que les choses peuvent être compliquées en présence d'autres facteurs tels que :

... d'autres tragédies, ou tout conflit qui se produit au sein de la collectivité, [nuisant] à sa capacité de se rétablir. La récente fusillade que vous avez vécue vient vous rappeler ce que vous avez tous vécu, au moment même où vous essayez de vous rétablir³¹.

La principale incarnation du traumatisme secondaire, selon l'American Psychological Association, est le traumatisme intergénérationnel, qu'elle définit comme « un phénomène où les descendants d'une personne qui a vécu un événement terrifiant présentent des réactions émotionnelles et comportementales négatives à l'événement qui sont semblables à celles de la personne elle-même »³². Ce phénomène a été principalement étudié dans le cadre de traumatismes historiques, comme l'Holocauste, et de traumatismes historiques et persistants, comme les séquelles des pensionnats subies par les peuples autochtones du Canada.

Gamme de réponses aux traumatismes

Le rapport de M^{me} Schildkraut explique que les expériences traumatisantes peuvent se manifester par une gamme de réactions différentes. Dans les entretiens qu'elle a menés, les survivants des fusillades de masse ont fait état de ces types de réaction :

- **Intrusions (voir, sentir, entendre, goûter ou ressentir quelque chose qui fait revivre l'événement), flashbacks ou cauchemars.** Par exemple, des survivants ont fait part à l'auteure de leur sensibilité à des sons qui ressemblent à des coups de feu, comme des feux d'artifice ou des pétarades de voitures,

ou à des sons qui leur rappellent la réaction à la fusillade (par ex., sirènes d'urgence, hélicoptères). Ces réactions peuvent être déclenchées à tout moment par des stimuli internes ou externes.

- **Difficulté à s'endormir ou à rester endormi.**
- **Hypervigilance ou autres formes d'excitation** qui peuvent se manifester par des réactions de sursaut, de l'irritabilité, des peurs nouvelles ou exagérées, ou des difficultés à se concentrer sur une tâche ou à retenir des informations.
- **Adoption de stratégies d'évitement pour tenter de faire face** au traumatisme, tant sur le plan émotionnel (fermeture, refus de parler de l'expérience) que sur le plan comportemental (par ex., se tenir à l'écart du lieu de l'événement).
- **« Culpabilité du survivant »** par laquelle la personne se reproche ce qui s'est passé ou la manière dont elle a réagi ou non à l'événement. La personne peut se demander pourquoi elle a survécu à la fusillade alors que d'autres y ont perdu la vie. Dans certains cas, les personnes souffrant de la culpabilité du survivant peuvent avoir l'impression qu'elles ne méritent pas de vivre, ce qui peut les amener à prendre des mesures pour mettre fin à leurs jours³³.

Nature variable des réponses aux traumatismes

Dans son rapport d'expert, M^{me} Schildkraut présente des recherches sur l'interaction entre les traumatismes et d'autres facteurs affectant la santé mentale. Elle mentionne certaines données probantes indiquant que les facteurs sociodémographiques peuvent affecter les résultats en matière de santé mentale. Il s'agit notamment du sexe, de la race et de l'origine ethnique, de l'âge, de l'état civil, de l'éducation, des antécédents familiaux de maladie mentale et des désavantages socio-économiques (ex., les niveaux de revenus et la situation d'emploi). En particulier, la recherche a montré que « les femmes présentent souvent une croissance post-traumatique plus importante que les hommes³⁴ ». Les principaux facteurs corrélés à un risque accru de symptômes post-traumatiques et de difficultés d'adaptation comprennent une détresse psychologique antérieure ou une exposition à un traumatisme. L'une de ses principales conclusions est la suivante : « Les ressources sociales (par ex., le soutien social, la solidarité) se sont avérées inversement corrélées avec les résultats en matière de santé mentale après l'incident, de sorte que moins de ressources sociales conduisent à une plus grande probabilité de réactions négatives chez les survivants.³⁵ »

Nous soulignons ce résultat parce que la fourniture de ressources sociales supplémentaires est un facteur qui peut être pris en compte dans les interventions axées sur la collectivité en cas de pertes massives. M^{me} Schildkraut conclut que « même un seul événement de fusillade de masse peut affecter les survivants différemment en fonction d'une variété de facteurs, de sorte qu'il n'y a pas deux personnes qui réagissent de la même manière³⁶ ».

Elle souligne également la nécessité de reconnaître que les conséquences traumatisantes d'événements comme les fusillades de masse sont « dynamiques plutôt que statiques ». En général, la recherche a montré que les personnes touchées par une perte massive sont plus susceptibles de signaler de tels symptômes de traumatisme pendant plusieurs semaines à un mois après l'événement. En général, au fur et à mesure que le temps passe et que les personnes se détachent de l'incident, l'abondance des symptômes décroît. M^{me} Schildkraut souligne toutefois que tous les survivants ne suivent pas ce schéma d'apparition précoce et de déclin correspondant. Elle a constaté que « pour certaines personnes, les réactions aux traumatismes peuvent être retardées; la personne peut également choisir de ne pas en reconnaître la présence ou de ne pas faire le lien entre ses sentiments et l'événement ». Par exemple, elle a évoqué l'histoire d'un survivant qui était étudiant le jour de la fusillade d'avril 1999 à l'école secondaire de Columbine à Littleton, dans le Colorado, et qui lui a raconté « que bien qu'il ait consulté un psychologue presque immédiatement après l'événement, ce n'est que huit ans plus tard qu'il a révélé l'impact à son thérapeute, ce qui a permis d'établir un lien et de résoudre les problèmes sous-jacents³⁷ ».

Syndrome de stress post-traumatique

Le syndrome de stress post-traumatique (SSPT) est « un trouble qui peut survenir lorsqu'une personne vit un événement ou est témoin d'un événement qu'elle pense être menaçant pour sa vie, ou son intégrité physique et sa sécurité, et qu'un sentiment de peur, de terreur ou d'impuissance en résulte³⁸ ».

Lors de notre table ronde sur les besoins des premiers répondants après des incidents impliquant des pertes massives, la D^{re} Heber a décrit les facteurs qui conduisent à un diagnostic de SSPT, un « état de santé mentale très grave faisant suite à l'exposition à des événements qui impliquent une menace grave pour la vie d'une personne ou son intégrité corporelle ou pour la vie ou l'intégrité corporelle

d'un proche, ou à quelque chose [de traumatisant] dont elle a été témoin³⁹ ». Comme nous l'avons vu dans la dernière section, de nombreuses personnes présentent des symptômes de traumatisme après un événement traumatisant grave, mais ces symptômes s'estompent généralement au bout de quelques semaines. Un diagnostic de SSPT peut être posé lorsqu'une personne éprouve une « détresse importante ou une altération grave du fonctionnement » affectant sa capacité à travailler ou à mener les activités normales de la vie quotidienne pendant plus d'un mois⁴⁰. Avant de poser ce diagnostic, d'autres causes médicales potentielles devront être écartées.

La D^{re} Heber a décrit l'un des symptômes classiques du syndrome de stress post-traumatique, à savoir les intrusions involontaires : « Souvent, les clients les décrivent comme des souvenirs semblables à des films qui leur viennent involontairement à l'esprit, qui sont très, très vifs, et qu'ils ne peuvent pas arrêter. » Ces intrusions sont si vives que « la personne a l'impression d'être de retour dans la situation ». Les cauchemars sont un autre symptôme fréquent et lorsque la D^{re} Heber travaillait dans l'armée, « il n'était pas rare de voir des personnes souffrant de SSPT dire qu'elles avaient fait des cauchemars presque toutes les nuits pendant une décennie⁴¹ ». De nombreuses personnes souffrant de SSPT réagissent en s'isolant afin d'éviter les endroits où les symptômes pourraient se déclencher.

Le rapport sur Utøya note que le trouble mental le plus étudié qui peut survenir après l'exposition à un événement traumatisant comme une tuerie de masse est le syndrome de stress post-traumatique (SSPT). Il cite la définition de l'American Psychiatric Association, qui précise que les symptômes caractéristiques du SSPT sont les suivants :

1. L'événement traumatisant est revécu comme s'il se reproduisait, y compris des pensées et des images intrusives de l'événement, des cauchemars et des flashbacks.
2. Évitement des stimuli associés au traumatisme, y compris les lieux ou les pensées qui rappellent l'événement traumatisant.
3. Stimulation ou réactivité accrue, qui se traduisent souvent par des troubles du sommeil, un manque de concentration, une réaction de sursaut exagérée et de l'irritabilité.
4. Changements négatifs dans les pensées et les sentiments, y compris les pensées sur soi (par ex., « Je suis faible ») ou le monde (par ex., « on n'est à l'abri nulle part »)⁴².

Des études ont montré que de nombreuses personnes risquent de subir de graves réactions psychologiques à la suite d'événements comme des attentats terroristes ou des incidents impliquant des pertes massives et que, « pour une proportion importante, ces réactions durent de nombreuses années après le traumatisme⁴³ ». Bien qu'il s'agisse d'une expérience courante, les réactions post-traumatiques graves varient considérablement d'une personne à l'autre, selon des schémas similaires à ceux évoqués ci-dessus en ce qui concerne la gamme d'effets sur la santé mentale.

Au cours des trois dernières décennies, d'autres recherches ont été menées pour comprendre pourquoi les gens réagissent différemment aux traumatismes et pour tenter de cerner les facteurs qui déterminent cette réaction. Le rapport sur Utøya résume les résultats de ces recherches en trois grandes catégories de facteurs combinés :

- **les caractéristiques personnelles** (par ex., sexe féminin, appartenance à une minorité ethnique, faible statut socio-économique et antécédents de maladie psychiatrique);
- **les particularités de l'exposition à l'événement traumatique** (par ex., intensité de l'exposition, perte d'un proche, blessures, perception d'une menace pour la vie);
- **les facteurs post-traumatiques** (par ex., degré de soutien social)⁴⁴.

D'autres facteurs dont l'influence a été démontrée sont l'exposition à des rappels de traumatismes (par ex., des signaux évoquent l'événement traumatisant et suscitent des réactions de détresse) et la considérable attention médiatique pointée sur les survivants, qui peut être vécue comme un stress supplémentaire.

Le rapport de M^{me} Schildkraut fait état d'une étude selon laquelle la prévalence du syndrome de stress post-traumatique chez les enfants exposés à la suite d'une fusillade dans une école primaire était de 91 %, alors que d'autres études portant sur des adultes ont fait état de taux de prévalence compris entre 5 et 64 %.

Traumatisme et santé physique

Les traumatismes peuvent avoir un impact non seulement sur la santé psychologique, mais aussi sur la santé physique. L'étude des suites des attentats en

Norvège a montré que les symptômes physiques devraient être évalués en plus des symptômes psychologiques, car les premiers, « comme les maux de tête, les douleurs et autres déficiences fonctionnelles, peuvent être le signe de difficultés post-traumatiques à maintenir un mode de vie sain⁴⁵ ». Les troubles physiques peuvent également être liés au SSPT. Cette étude a également révélé que les effets secondaires émotionnels et physiques des traumatismes intenses peuvent durer longtemps.

Lors de notre table ronde sur les besoins des familles et des collectivités après des incidents impliquant des pertes massives, Terry Mitchell, psychologue clinicienne et communautaire à l'Île-du-Prince-Édouard et professeure émérite à l'Université Wilfrid Laurier, a expliqué le lien entre le corps et l'esprit dans les traumatismes, c'est-à-dire le processus de « somatisation » :

« Soma » signifie corps.

La somatisation signifie donc que le deuil, la douleur, la dissonance émotionnelle et cognitive sont stockés dans le corps et se manifestent dans le corps. La somatisation est donc – elle peut contribuer, comme on le constate dans les études sur le vol de Swiss Air, en tant que facteur de risque pour certaines maladies. Dans la littérature sur les traumatismes, nous savons que les maladies respiratoires, les maladies cardiovasculaires, les maladies gastro-intestinales et immunologiques, ainsi que les maladies neurologiques et autres, sont liées, fortement liées au SSPT ou sont en corrélation avec ce syndrome. Mais en tant que psychologue, je dirais aussi que l'énorme quantité de stress et le niveau énorme de répression de l'anxiété, la colère, la rage, l'intériorisation par opposition à l'extériorisation avec des supports et des véhicules appropriés, l'intériorisation de la rage, du stress, de l'anxiété peuvent se manifester non seulement par des problèmes de comportement, de douleur et de dissociation, de séparation de l'esprit de l'expérience et du corps, mais aussi par des tendances dissociatives de répression de la colère, du deuil, de la tristesse, de la rage, qui peuvent s'exprimer dans les maladies. La somatisation est donc la conversion de symptômes émotionnels et physiques⁴⁶.

Elle décrit les résultats de son étude sur les effets ressentis par les premiers répondants bénévoles et les collectivités locales après la catastrophe du vol 111 de Swissair, en 1998. L'étude portait sur la « réponse des collectivités très courageuses

et héroïques qui ont aidé tant de familles à récupérer ce qu'elles pouvaient pour identifier les restes humains qui ont été retrouvés au large des côtes de la Nouvelle-Écosse ». Son équipe de recherche a comparé les données de santé personnelles des personnes impliquées dans cette intervention avant la catastrophe avec les données correspondantes un an et deux ans après l'événement. Avant la catastrophe, les registres montraient que l'incidence de certaines maladies était en baisse. Après la catastrophe, elle a commencé à augmenter et, finalement, « à se stabiliser ». Elle a décrit les résultats avec plus de précision : « Et c'est au cours de la deuxième année que nous avons constaté le plus grand - le plus grand pic sur le plan de la santé, des maladies cardiovasculaires, gastro-intestinales, respiratoires et immunologiques. » L'une des principales conclusions de l'étude est que cette « somatisation » s'est produite dans l'ensemble de la collectivité, même chez les adolescents et les personnes âgées « qui n'étaient pas sur les bateaux. Je tiens à préciser que la somatisation peut toucher n'importe qui. L'étude sur le vol de Swissair a abouti à deux conclusions importantes : que "toute la collectivité peut être touchée, et pas seulement les premiers répondants" et que "la somatisation peut avoir des répercussions à très long terme sur la santé de collectivités entières"⁴⁷. »

PRINCIPALES CONSTATATIONS

Les personnes directement et indirectement touchées peuvent subir toute une série de conséquences négatives sur leur santé mentale et physique à la suite d'un incident impliquant des pertes massives. Il est normal et sain d'éprouver du chagrin et de vivre un deuil, et ces processus peuvent être facilités par une meilleure connaissance du chagrin et par d'autres formes de soutien formel et informel. Une perte traumatisante peut entraîner un deuil avec complications et une série de blessures causées par le stress post-traumatique, y compris le SSPT. Des pertes massives peuvent également entraîner des traumatismes indirects, des traumatismes secondaires et des traumatismes collectifs.

Comprendre les besoins après un incident

Dans cette section, nous passons en revue différentes approches visant à comprendre les besoins des personnes touchées par des incidents impliquant des pertes massives. Cette revue se concentre sur les besoins des personnes directement touchées. Nous commençons par examiner les issues recherchées par la mise en place d'une structure de mise en œuvre à plusieurs niveaux pour une intervention de soutien post-incident.

Besoins fondés sur des données probantes : le rapport sur Utøya et l'étude des suites

Le rapport sur Utøya, et plus particulièrement l'étude des suites qui y est décrite, fournit une base empirique solide pour comprendre les besoins des personnes les plus touchées par les incidents impliquant des pertes massives. Comme indiqué plus haut, le rapport décrit le programme national d'approche des personnes qui a été mis en œuvre en réponse à l'attentat pour répondre aux besoins des citoyens touchés en matière de soins de santé, ainsi que les résultats de l'étude longitudinale globale menée au moyen d'entretiens conçue et réalisée par le Centre norvégien. Cette étude se concentre sur les personnes directement exposées à l'attaque et sur leurs familles. Nous décrivons en détail l'approche norvégienne et les résultats de l'étude.

La première étape de l'intervention de soutien à la suite de l'évacuation de l'île s'est concentrée sur la fourniture d'une aide d'urgence aux survivants et à leur famille. Les personnes nécessitant des soins urgents et avancés ont été transportées vers des hôpitaux. Les autorités sanitaires municipales ont établi un centre d'urgence temporaire dans un hôtel proche de l'île d'Utøya, où les premiers répondants, le personnel médical et psychosocial et les bénévoles de la collectivité ont apporté soins et soutien aux plus de 400 survivants. Les premiers répondants (personnel de santé et police) et les équipes de crise de la municipalité ont fourni un soutien psychosocial selon des principes et des normes bien connus. En particulier, les intervenants fournissent les « cinq éléments essentiels » des premiers soins psychologiques : la sécurité, l'apaisement, l'efficacité personnelle et communautaire,

la connexion et l'espoir. En Norvège, les équipes de crise psychosociale ont été formées aux premiers soins psychologiques selon ces principes.

Après la phase aiguë qui s'est déroulée dans les jours suivant l'incident, les survivants sont rentrés chez eux dans 120 municipalités réparties dans les dix-neuf comtés de la Norvège⁴⁸. Le rapport sur Utøya décrit que l'un des premiers messages de l'autorité sanitaire nationale était « que chaque municipalité devait disposer d'une équipe psychosociale performante pour répondre aux besoins immédiats des survivants de retour chez eux et des personnes endeuillées⁴⁹ ».

Le plan décrit dans le rapport sur Utøya reposait sur trois grands principes : des services d'approche rapides et proactifs pour tous les survivants des traumatismes de masse; une continuité assurée par un contact permanent avec les familles touchées au fil du temps; et la fourniture de réponses plus ciblées pour les personnes ayant besoin d'une aide plus importante. Le plan a été approuvé en tant que stratégie gouvernementale le 28 juillet 2011, un peu plus d'une semaine après la catastrophe, et a été mis en œuvre dans les 120 municipalités touchées. Il s'appuie sur les mécanismes existants de prestation de services de santé. Une structure de mise en œuvre à plusieurs niveaux a été mise en place, comprenant un « organe de coopération » national composé des autorités sanitaires nationales et régionales et d'autres parties prenantes – les comtés locaux étant chargés de fournir les services conformément aux lignes directrices du plan. L'encadré donne plus d'informations sur ce plan.

Plan d'approche des services nationaux de soutien norvégiens pour les survivants des pertes massives d'Utøya et leur famille

(Extrait de « Survivors and the Aftermath of the Terrorist Attack on Utøya Island » : Grete Dyb, Kristin Alve Glad, Ingebjørg Lingaas et Synne Øien Stensland – Centre norvégien d'études sur la violence et le stress traumatique)

L'objectif du programme national d'approche était de veiller à ce que les besoins en services de tous les survivants directement touchés et des membres de leur famille proche soient recensés et satisfaits. Aucune recommandation précise n'a été formulée pour les services de santé mentale spécialisés, les psychiatres et les psychologues étant censés être suffisamment formés pour fournir des traitements personnalisés.

Le programme d'approche reposait sur trois grands principes :

1. Approche proactive et effectuée tôt :

Les équipes de crise dans les municipalités devaient établir un contact rapide avec les survivants et leur famille, fournir des interventions en cas de crise aiguë et donner des informations sur le programme d'approche dans les jours suivant l'attentat.

2. Continuité :

Les municipalités ont toutes désigné un professionnel comme « personne-ressource » pour les survivants et leur famille pendant au moins la première année. Cette personne était le plus souvent un professionnel de la santé (par ex., médecin généraliste, psychologue, infirmière), ou travailleur social. Elle devait établir un contact direct avec les familles touchées, proposer une rencontre en personne et fournir des informations sur les mesures d'aide offertes dans la municipalité et dans les services de soins de santé spécialisés. Son rôle était d'assurer une évaluation correcte et régulière du niveau de fonctionnement des victimes, de leur accès au soutien social et de leur éventuel besoin d'aide. La personne-ressource était également chargée de communiquer avec les services de soins primaires et de santé mentale concernés, le cas échéant. Pour l'aider à identifier les personnes ayant des besoins cliniques, un instrument de dépistage simple a été mis au point (Direction norvégienne de la santé, 2011). Il a été recommandé d'effectuer un dépistage de base 5-6 semaines, 3 mois et 6 mois après l'attentat.

3. Interventions ciblées pour les personnes ayant des besoins :

Une orientation vers des spécialistes était recommandée si un survivant ou sa famille exprimait un besoin de traitement, si les évaluations cliniques indiquaient un tel besoin ou si le survivant obtenait un score supérieur au seuil clinique sur un instrument de dépistage répertoriant les réactions de stress post-traumatique, la dépression, les problèmes de sommeil, le soutien social, l'isolement social, le niveau de fonctionnement, la difficulté à faire face à des transitions importantes (par ex., le retour à l'école ou au travail après les vacances d'été), la consommation excessive d'alcool ou de drogues et la réticence à effectuer les activités quotidiennes. L'instrument de dépistage (en norvégien) a été élaboré par NKVTS [Centre norvégien d'études sur la violence et le stress] et revu par d'autres chercheurs et professionnels avant d'être fourni à toutes les municipalités concernées⁵⁰.

Comme indiqué plus haut, l'étude des suites a porté sur les survivants des pertes massives d'Utøya et leurs proches aidants pendant huit ans. L'objectif était de mieux connaître les besoins à court et à long terme des personnes exposées à la violence de masse afin de faciliter la planification de la préparation, ainsi que l'élaboration et la prestation de services efficaces et fondés sur des données probantes après des pertes massives. Les conclusions de l'étude des suites sont résumées dans le rapport sur Utøya sous cinq thèmes : la santé mentale des survivants et de leurs proches aidants; la perte traumatisante; la santé somatique (santé physique); les problèmes de sommeil; l'altération du fonctionnement quotidien; et l'impact de la médiatisation, de l'indemnisation [des victimes] et du procès de l'individu ayant commis les pertes massives.

L'une des principales conclusions de l'étude des suites est que les survivants et les membres de leur famille présentent toujours des niveaux élevés de SSPT et des niveaux cliniques d'anxiété et de dépression huit ans après les pertes massives. Les survivants ont déclaré ressentir une détresse en réaction à divers rappels de traumatismes (sons, expériences visuelles, émotions, réactions corporelles, toucher, odeurs et rappels situationnels). Selon le rapport sur Utøya :

[L]es rappels auditifs, en particulier les bruits forts et soudains, sont le type de rappel de traumatisme que les survivants ont déclaré ressentir le plus souvent, ainsi que celui qu'ils ont trouvé le plus pénible[.]

Un survivant l'a décrit comme suit : « Les bruits et les bangs sont gênants. Par exemple, si je suis assis à la bibliothèque et que j'entends un bang dans la cafétéria, je deviens très vigilant. C'est quelque chose que je ne peux vraiment pas contrôler. Ensuite, toute la journée... je suis déprimé le reste de la journée, cela affecte mon travail scolaire et d'autres choses du même genre⁵¹. »

L'étude des suites a également révélé que « les parents des survivants ont connu des niveaux élevés de détresse émotionnelle après la terreur, y compris des symptômes de stress post-traumatique, d'anxiété et de dépression⁵² ». Huit ans après les pertes massives, une minorité substantielle de proches aidants continuait à signaler des niveaux élevés de symptômes de SSPT. L'étude démontre également la relation entre le deuil avec complications et des niveaux plus élevés de symptômes de SSPT. Dans leur conclusion, les auteures expliquent que « les symptômes de stress post-traumatique prédisaient les réactions de deuil avec complications, mais pas l'inverse » et confirment l'hypothèse voulant « que les réactions de SSPT

peuvent perturber le processus de deuil et affecter la gravité des symptômes de deuil avec complications⁵³ ».

Les problèmes de sommeil étaient également très persistants : huit ans après les pertes massives, près de la moitié des jeunes survivants déclarent encore souffrir d'insomnie. Ce taux est presque deux fois plus élevé que celui de la population générale et, selon le rapport sur Utøya, il indique « un niveau élevé de besoins non satisfaits parmi les survivants⁵⁴ ». Les auteures s'inquiètent des implications à long terme de ce problème de santé permanent : « Les implications d'une telle perturbation du sommeil chez les jeunes à un moment critique de leur développement physique, mental, social et cognitif sont considérables⁵⁵ ».

De nombreux survivants d'événements constituant un danger de mort présentent des symptômes physiques comme des maux de tête fréquents, des douleurs, des palpitations, de l'insomnie ou de la fatigue. Ces effets disparaissent généralement d'eux-mêmes avec le temps. Parmi les survivants d'Utøya, les maux de tête, la fatigue et les douleurs lombaires étaient les symptômes physiques les plus fréquemment rapportés dans la première phase post-traumatique. L'une des conclusions inattendues de cette étude, c'est que « les premiers symptômes somatiques des survivants d'Utøya ont permis de prédire les réactions de stress post-traumatique ultérieures⁵⁶ ». Auparavant, on présumait que le SSPT entraînait des effets physiques indésirables, mais les conclusions de l'étude révèlent plutôt une relation inverse. Il est important de noter que cela suggère que « la détection rapide des symptômes somatiques chez les survivants et la prestation de services connexes adéquats peuvent améliorer et accroître l'efficacité des interventions post-traumatiques⁵⁷ ».

L'impact majeur des pertes massives sur la santé mentale et physique des survivants peut à son tour affecter leur fonctionnement quotidien, notamment leur capacité à étudier ou à travailler, à effectuer des tâches ménagères, à participer à des activités et loisirs personnels, et à s'entendre avec leur famille et leurs amis. L'étude des suites a trouvé que près de la moitié des survivants éprouvaient de grandes difficultés à accomplir leurs tâches quotidiennes : 25 % ont déclaré être moins intéressés par les activités qu'ils avaient l'habitude de pratiquer avant l'attentat, tandis que 10 % ont déclaré qu'il leur était devenu beaucoup plus difficile de s'entendre avec leur famille et leurs amis. Le rapport sur Utøya commente les implications à long terme de ces résultats :

Ces résultats démontrent à la fois que l'exposition à un attentat terroriste peut avoir un impact négatif sur les résultats scolaires et le bien-être des jeunes survivants à l'école et qu'elle peut avoir un impact durable sur leurs carrières et parcours de vie. Lorsqu'on leur a demandé dans quelle mesure ils avaient retrouvé un fonctionnement normal dans divers domaines de la vie huit ans après l'attentat, deux tiers des survivants ont répondu que c'était le cas en ce qui concerne l'école, les études et le travail ou la famille. Environ 50 % d'entre eux ont déclaré avoir retrouvé un fonctionnement totalement normal dans leur temps libre et dans leurs relations avec leurs amis. Le fait qu'un si grand nombre de personnes aient déclaré ne pas avoir retrouvé leur fonctionnement normal près de dix ans après l'attentat montre à quel point ces effets négatifs peuvent être durables⁵⁸.

Dans le cadre de l'étude des suites, on a également interrogé les survivants sur l'impact des médias sur leur santé et leur bien-être. Le rapport sur Utøya décrit les conclusions :

Sur les 261 jeunes qui ont participé, 192 (73,6 %) ont décrit une expérience liée à l'approche des médias, aux entrevues ou à la couverture médiatique. Jusqu'à 90 % d'entre eux ont décrit des expériences négatives concernant l'approche des journalistes. Un thème récurrent était que, en abordant les survivants, les journalistes n'avaient pas fait preuve de respect ni d'attention, mais s'étaient plutôt montrés intrusifs⁵⁹.

Le rapport sur Utøya a également étudié l'impact de cette catastrophe sur les premiers intervenants. Nous examinons ces résultats au chapitre 7.

Le rapport sur Utøya met en lumière les conclusions de l'étude des suites :

- Le thème ressortant le plus des entretiens avec les proches aidants est le souhait d'un suivi plus actif et plus durable, en particulier pour les frères et sœurs et la famille dans son ensemble. Par exemple, une mère a déclaré :

Je n'ai pas eu d'aide de l'équipe municipale de crise à part une seule conversation. Nous n'avons pas reçu de suivi au niveau local – personne ne nous a contactés en tant que famille après la première semaine. Nous avons dû trouver de l'aide nous-mêmes et nous nous sommes sentis oubliés par la municipalité!

- Nombreux sont ceux qui ont déclaré que le programme d'approche avait pris fin trop rapidement et que le suivi n'avait pas été suffisamment proactif.
- Quatre à cinq mois après l'attentat, 14 % des survivants ont fait état de besoins non satisfaits en matière de services. Lors de la troisième vague d'entretiens (environ 2,5 ans après l'attentat), un survivant sur cinq faisait état de besoins non satisfaits pour ses réactions psychologiques, et un sur sept pour des problèmes de santé somatique découlant de l'attentat.
- Les besoins non satisfaits en matière de soins de santé étaient associés à des niveaux plus élevés de stress post-traumatique, de dépression/anxiété, de symptômes somatiques et de faible soutien social.
- Les survivants d'origine non norvégienne ont fait état d'un plus grand nombre de besoins non satisfaits pour des problèmes de santé physique liés à l'attentat et se sont montrés moins satisfaits des soins de santé dispensés ultérieurement.
- Lors de la quatrième vague d'entretiens (autour de huit ans après l'attentat), environ un survivant sur trois a déclaré avoir besoin d'un suivi pour de nouveaux services d'aide ou d'un renforcement des mesures existantes.
- Les parents des survivants d'Utøya ont éprouvé un large éventail de besoins en matière de soins de santé après l'attentat. En ce qui concerne la consommation de soins de santé par les proches aidants, la fréquence pour les services de soins de santé primaires a considérablement augmenté chez les proches aidants des personnes directement touchées dans les premiers temps qui ont suivi l'attentat (0-6 mois) et est restée significativement élevée au cours des 30 mois suivants.
- L'augmentation de la consommation de services de soins de santé primaires, à la fois dans les premiers temps et par la suite, s'explique en grande partie par des problèmes de santé psychologique – symptômes dépressifs et syndrome de stress post-traumatique en particulier – tels que consignés par les fournisseurs de soins de santé primaires⁶⁰.

L'une des constatations les plus frappantes de l'étude des suites est la persistance du besoin de soutien financier, matériel et éducatif chez les survivants d'Utøya et de leur famille. Lors de notre table ronde sur les besoins des familles et des collectivités après des incidents impliquant des pertes massives, M^{me} Dyb a expliqué ces résultats concernant le soutien éducatif à long terme. S'appuyant à la fois sur l'étude des suites et sur les travaux qu'elle avait réalisés auprès des survivants norvégiens du tsunami de 2004 en Thaïlande, elle a observé que les écoles

norvégiennes étaient en mesure d'accueillir facilement les enfants souffrant d'incapacités et de troubles tels que des problèmes de déficit d'attention. Le système éducatif, cependant, n'avait « aucune idée de ce qu'il fallait faire avec des enfants qui avaient été exposés à une catastrophe⁶¹ ». Elle a résumé les défis actuels :

Nous avons donc encore un long chemin à parcourir pour que les éducateurs comprennent ce qu'est un traumatisme, ce qu'est une catastrophe naturelle ou une fusillade de masse, et comment cela affecte les enfants au fil du temps. Pour ces survivants de la terreur, un truc très simple, c'est qu'ils ne pouvaient pas s'asseoir dans la salle de classe sans être tout près de la porte. Et si... ils préféreraient que la porte soit ouverte. Ils préféreraient avoir une issue de secours, vous savez, par laquelle ils pouvaient sortir. C'est le genre de chose qui n'est pas facile à comprendre, peut-être, pour les autres enfants; l'enseignant peut penser que c'est un peu bizarre, mais pour les survivants, c'est logique : ils ont besoin de savoir qu'ils sont en sécurité. Et beaucoup d'entre eux ne pouvaient supporter [que les choses soient autrement], vous comprenez?

Et puis il y a la concentration : ils ont, vous savez, une capacité de concentration limitée, de sorte que le temps – le temps passé à se concentrer est limité. Certains d'entre eux ont besoin qu'on leur lise les textes au lieu de les lire eux-mêmes.

Il peut donc s'agir de toutes sortes d'outils qu'ils peuvent utiliser, et qui sont déjà utilisés pour d'autres enfants. Mais au lieu de cela, [les enseignants] deviennent ce que j'appelle – ce n'est peut-être pas très gentil – des mini-psychologues. Or, les éducateurs ne sont pas des psychologues; ce ne sont pas des psychiatres.

Ils n'ont pas à l'être. Ils devraient être des éducateurs qui les aident avec des outils, des mesures pour aider les enfants à apprendre, vous savez, et bien sûr, [manifeste de] l'empathie et la compréhension pour ce qu'ils traversent, mais au lieu de cela, ils disaient aux élèves : « Eh bien, je suis tellement désolé pour toi; tu peux rentrer chez toi. » Mais qu'est-ce que cela [entraîne], concrètement? Le fait d'être à la maison, d'être isolé, ce n'est pas ce que nous voulons qu'ils fassent. Nous voulons qu'ils aillent à l'école, qu'ils soient avec d'autres enfants, d'autres adolescents et que, petit à petit, ils reviennent à l'école pour apprendre. Mais ils ont surtout besoin que les éducateurs comprennent qu'ils doivent concevoir pour

eux un protocole qui soit utile dans leur situation et imaginer à quel point c'est important pour un enfant de pouvoir faire face à la situation et d'être capable d'apprendre et de ne pas vivre l'expérience d'une autre perte – l'incapacité de suivre leurs études avec leurs pairs pour obtenir leur diplôme, vous savez. Donc il y a, il y a donc encore énormément de travail à faire⁶².

PRINCIPALES CONSTATATIONS

L'étude norvégienne des suites des pertes massives fournit une base empirique solide pour comprendre les besoins des personnes les plus touchées par les incidents impliquant des pertes massives. Cette étude démontre clairement la persistance du besoin de soutien financier, matériel et éducatif pour les survivants des pertes massives d'Utøya et leurs familles.

Huit ans après l'incident, de nombreuses personnes appartenant à ce groupe présentaient encore des niveaux élevés de SSPT, des niveaux cliniques d'anxiété et de dépression, des problèmes de santé physique, des difficultés de sommeil, et des troubles du fonctionnement quotidien. Les niveaux de besoins non satisfaits ont augmenté au fil du temps et les traumatismes non résolus ont entraîné une augmentation de la consommation de services de soins de santé primaires, à la fois dans les premiers temps et par la suite. Les survivants issus de minorités et les jeunes survivants ont été affectés de manière différenciée et ont subi des effets profonds et durables.

Typologies des besoins

Deux organisations canadiennes de défense des victimes, le Groupe de travail national sur le soutien aux victimes du terrorisme et de la violence de masse de l'Association canadienne des chefs de police (GTN de l'ACCP), et le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes (CCRVC) ont participé aux travaux de la Commission. Chacune nous a fourni une typologie des besoins des personnes les plus touchées par un incident impliquant des pertes massives. Ces

typologies établissent un lien entre les besoins et les types de services conçus pour y répondre.

Le GTN de l'ACCP, en consultation avec les victimes, a dressé une liste détaillée des impacts et des besoins des victimes d'incidents impliquant des pertes massives. Susheel Gupta est conseiller principal – Opérations stratégiques à la Gendarmerie royale du Canada et directeur de l'Association des familles des victimes du vol 182 d'Air India. La mère de M. Gupta a été assassinée lors de l'attentat terroriste perpétré en 1985 contre le vol 182 d'Air India, dont les 329 occupants, pour la plupart des Canadiens, ont péri au-dessus de l'océan Atlantique. Lors de nos consultations de la phase 3, il a présenté cette liste et l'a reproduite aux fins des observations écrites du GTN de l'ACCP (voir l'encadré ci-dessous). Cette typologie intègre une compréhension des phases du besoin : immédiate et à court terme, à moyen et long terme, et phase de guérison – plus longue.

Le GTN de l'ACCP estime que « le gouvernement du Canada doit être bien préparé à soutenir les Canadien(e)s touchés par des incidents impliquant des pertes massives, que l'incident se produise au Canada ou que des Canadien(e)s soient victimisés à l'étranger⁶³ ». Cette position est reflétée dans la typologie des répercussions et des besoins.

Incidents impliquant des pertes massives – Victimes et familles de victimes : répercussions et besoins

(Groupe de travail national sur le soutien aux victimes du terrorisme et de la violence de masse de l'Association canadienne des chefs de police [GTN de l'ACCP])

RÉPERCUSSIONS immédiates sur les victimes et leurs familles (à court terme)

- Blessures ou perte de vie, perte d'êtres chers
- État de choc, incrédulité, incapacité, hystérie, effondrement
- Recherche d'aide et de soutien, état de confusion et de stress
- Chagrin, peur, perte de foi, impuissance, sentiment de vide, dépression, colère, frustration, instabilité émotionnelle
- Exposition à la médiatisation et à l'absence de respect de la vie privée

BESOINS des victimes et de leurs familles (à court terme)

- Informations et mises à jour fiables et rapides
- Secours, rétablissement, aide médicale
- Conseils émotionnels et thérapie des traumatismes
- Communication avec la famille et les amis
- Délicatesse et protection de la vie privée
- Aide et conseils coordonnés au niveau d'un guichet unique
- Assistance sur place de l'ambassade ou du consulat du Canada
- Aide en matière de déplacements et de transports
- Soutien socioculturel
- Aide financière d'urgence : indemnisation des frais médicaux et de santé mentale, des pertes de salaire et des frais funéraires
- Assistance juridique : procédures juridiques, documents, demandes d'indemnisation (assurances)

RÉPERCUSSIONS sur les victimes et leurs familles (à moyen et long terme)

- Effondrement de la famille et de son fonctionnement
- Perte financière et insécurité
- Problèmes de santé physique et mentale (« cicatrices émotionnelles »)
- Lutte pour obtenir justice devant les tribunaux (civils et criminels)
- Lutte pour l'amélioration de la sécurité et la mise en place de réformes législatives

BESOINS des victimes et de leurs familles (à long terme)

- Soins médicaux à long terme et réadaptation émotionnelle
- Sécurité personnelle
- Soutien socioculturel
- Aide à la mise en réseau avec d'autres victimes et familles
- Assistance juridique

- Assistance financière et indemnisation
- Aide à l'immigration
- Aide à la participation aux procédures de justice pénale
- Communication avec les organismes gouvernementaux, les organismes d'enquête ou le ministère de la Justice
 - ◊ Affaires étrangères
 - ◊ Ambassade ou consulat du Canada
- Enquête sur toute question non résolue (telle que l'échec de la sécurité publique et du système de justice)

RÉPERCUSSIONS (PHASE DE GUÉRISON) sur les victimes et leurs familles (à long terme)

- Traitement médical et psychologique, réadaptation
- Réconciliation, reprise des habitudes de vie, gestion des sautes d'humeur
- Reconstruction de la vie : relations, travail et finances
- Réorientation des activités de la vie selon une nouvelle vision de l'avenir et un sentiment de résolution
- Réflexions spirituelles autour de la vie

Les besoins en matière de services d'aide aux victimes sont répartis en différentes catégories par le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes. Ces catégories sont les suivantes : services de santé et interventions d'urgence, services de soutien immédiat et premiers secours psychologiques, évaluation des besoins et coordination de la fourniture de services, services d'information, services juridiques et commémorations. Voici la teneur de ces catégories de services :

- **Services de santé/interventions d'urgence** : les besoins les plus urgents des victimes de pertes massives sont souvent d'ordre physique : il s'agit de se mettre en sécurité et de soigner leurs blessures. Malgré l'urgence de la situation, les premiers répondants doivent être conscients du fait qu'il peut être facile de traumatiser à nouveau les victimes. Dans le cadre des interventions d'urgence, il convient de tenir compte des besoins spirituels et

culturels des victimes et de savoir qu'il existe une forte corrélation entre les blessures physiques et le syndrome de stress post-traumatique ultérieur.

- **Services de soutien immédiat et premiers secours psychologiques** : les services de conseil et d'évaluation psychologique doivent être gratuits et accessibles le plus rapidement possible après des pertes massives. Une intervention précoce peut aider à calmer les personnes touchées, à prévenir les comportements inadaptés, à mieux comprendre ce qui s'est passé et à déterminer les besoins urgents des victimes en matière de santé mentale.
- **Évaluation des besoins et coordination de la fourniture de services** : une évaluation formelle des besoins peut aider à déterminer le type de services dont une victime a besoin. L'évaluation doit prendre en compte les besoins spécifiques des victimes, notamment en termes d'âge, de santé, de langue et de culture. Dans le cadre de la coordination des services, il convient de s'intéresser, entre autres, aux transports et aux déplacements, à l'aide au logement temporaire, à l'alimentation et aux vêtements d'urgence, à l'emploi, à la garde d'enfants et d'animaux, etc.
- **Services d'information** : les victimes et leurs familles souhaitent en permanence être informées des événements et de leurs raisons. Des réunions d'information régulières doivent être organisées directement à l'intention des victimes de pertes massives et de leurs proches. Les informations doivent toujours provenir d'une source officielle. Les informations sur les pertes massives doivent être communiquées directement aux familles dès qu'elles sont reçues et avant que les médias ne les reçoivent. Les sources officielles doivent également fournir des informations sur les personnes disparues et permettre aux familles de reprendre contact. Le contact des victimes avec les médias à la suite de pertes massives pouvant être traumatisant, des stratégies d'adaptation doivent être suggérées. Enfin, les responsables doivent encourager les médias à éviter de donner à l'agresseur toute forme de notoriété.
- **Services juridiques** : il peut s'avérer difficile de comprendre les rouages complexes de la procédure pénale, des droits des victimes et de la multitude de programmes territoriaux d'indemnisation et d'aide financière, en particulier au lendemain d'un traumatisme. Des conseils juridiques doivent être mis gratuitement à la disposition des victimes à la suite de pertes massives. Ces conseils doivent permettre d'expliquer le processus d'enquête et de poursuites pénales, les droits reconnus aux victimes par la loi en matière

de participation aux procédures, ainsi que les indemnisations et les aides financières auxquelles elles peuvent prétendre.

- **Commémorations** : les commémorations permettent aux survivants, aux membres des familles et à la population de se rassembler et de rendre hommage aux victimes. Les monuments commémoratifs doivent être érigés le plus rapidement possible après l'incident. Les victimes doivent être consultées dans le cadre de l'édification de monuments commémoratifs permanents⁶⁴.

Le rapport Schildkraut

Dans son rapport d'expert, M^{me} Schildkraut présente un aperçu des besoins à satisfaire sur la base des entretiens qu'elle a eus avec des survivants de fusillades de masse aux États-Unis. Elle part du principe que « compte tenu de la disparité des effets d'une fusillade de masse sur les individus, il existe inévitablement tout un éventail de ressources et de soutiens dont ils ont besoin pour les aider tout au long de leur parcours post-traumatique ». Elle évoque tout d'abord les besoins en matière de santé physique, qui revêtent une importance particulière dans le contexte américain, compte tenu des problèmes d'accès au système de santé dans ce pays. Elle affirme que, dans la plupart des pertes massives, le nombre de personnes qui subissent des blessures physiques représente la plus petite proportion des personnes touchées. Une plus grande proportion subit des blessures invisibles : « [c]es "blessures invisibles" engendrent un besoin de soutien émotionnel et psychologique, et notamment de premiers secours psychologiques, non seulement immédiatement après une fusillade de masse, mais aussi pendant les années qui suivent ». Le soutien émotionnel et psychologique peut prendre la forme de ressources formelles et informelles. Elle souligne qu'« un très grand nombre de victimes directes ou indirectes peuvent avoir besoin d'un tel soutien⁶⁵ ».

M^{me} Schildkraut indique que le soutien psychologique formel « prend le plus souvent la forme de conseils et de thérapies⁶⁶ ». Les besoins des personnes touchées par des pertes massives évolueront au fil du temps et exigeront différents types de services de soutien psychologique. M^{me} Schildkraut distingue deux phases : la phase immédiate et à court terme, et la phase à long terme.

Le soutien immédiat et à court terme en matière de santé mentale peut être fourni par le biais du counseling de crise à court terme et des premiers secours

psychologiques. M^{me} Schildkraut explique plus en détail l'objectif de ce soutien précoce et des conseils sur la fourniture de services :

- « Il s'agit d'aider les survivants à comprendre ce qu'ils viennent de vivre et les réactions qui s'ensuivent, de leur apporter un soutien émotionnel et de leur apprendre des stratégies d'adaptation pour les aider à réduire le stress et d'autres réactions post-traumatiques, tout en les mettant en contact avec d'autres personnes et organismes susceptibles de leur fournir des ressources supplémentaires et un soutien prolongé⁶⁷. »
- « Un soutien global, consistant par exemple à enseigner des techniques de gestion du stress et de pleine conscience, peut être apporté aux personnes touchées dans l'ensemble de la collectivité, mais il est possible de recourir au triage et à l'évaluation des risques pour repérer les personnes ayant besoin d'une attention immédiate pour les mettre en contact avec les services appropriés⁶⁸. »
- « Lors des interventions précoces, il convient de veiller à ce que les personnes touchées aient un sentiment de sécurité, de calme, d'appartenance à une même collectivité, d'efficacité personnelle, d'interdépendance et d'espoir⁶⁹. »
- « Le fait de disposer de conseillers formés dans la période qui suit immédiatement des pertes massives peut contribuer à atténuer les risques de symptômes post-traumatiques à un stade ultérieur du processus de rétablissement⁷⁰. »
- « [I]l est important de comprendre que certaines personnes touchées rejettent les services de santé mentale dans un premier temps et peut-être même pendant des années. Même pour les personnes qui ont recours à une aide d'urgence, celle-ci peut ne pas être perçue comme utile, en particulier par les personnes les plus en détresse⁷¹. »

À plus long terme, de nombreuses personnes touchées par des pertes massives auront besoin de recourir à des formes plus traditionnelles de counseling et de psychothérapie pour traiter les traumatismes et les problèmes sous-jacents, ou à des traitements plus complexes. Ces besoins peuvent être plus importants lorsque les personnes n'ont pas bénéficié du soutien nécessaire immédiatement après l'incident, soit parce qu'il ne leur a pas été proposé, soit parce qu'il n'était pas disponible, soit parce qu'elles ont tardé à se faire soigner. Toutes les personnes n'auront

pas besoin d'un « soutien psychologique important et continu » au fur et à mesure qu'elles « progressent dans leur parcours post-traumatique ». Les recherches de M^{me} Schildkraut ont montré que certaines personnes touchées par des pertes massives peuvent connaître une croissance post-traumatique ou faire état de changements positifs résultant de leurs expériences traumatisantes.

Ce rapport d'expert met fortement l'accent sur les effets positifs que peuvent avoir les ressources informelles, ou le soutien social, lorsqu'il s'agit d'aider les personnes touchées par des pertes massives. Le soutien social peut être émotionnel ou « instrumental », incluant une aide dans l'accomplissement de tâches pratiques. M^{me} Schildkraut affirme que « l'un des principaux facteurs permettant de prédire une croissance post-traumatique et la réduction des problèmes de santé mentale liés au traumatisme est le soutien social positif ». Elle confirme que le soutien social positif « peut aider à protéger contre l'apparition de la symptomatologie du traumatisme, y compris le SSPT » et « peut agir comme un tampon contre les effets délétères des problèmes de santé mentale qui s'installent, soit en diminuant la gravité des symptômes, soit en minimisant le temps nécessaire à la personne pour entrer en rémission (ce qui signifie que la symptomatologie accrue n'est plus ressentie de façon constante) ». À l'inverse, en l'absence de soutien social positif, « les survivants peuvent courir un plus grand risque non seulement de souffrir de problèmes de santé mentale liés au traumatisme, mais aussi d'éprouver des épisodes de symptômes de façon plus chronique⁷² ».

M^{me} Schildkraut reconnaît que « le soutien social n'est pas toujours positif, même lorsqu'il est motivé par de bonnes intentions⁷³ ». Le soutien social sera considéré comme positif lorsque la personne qui le reçoit pense avoir besoin de soutien et que ce dernier correspond à ses besoins. Par ailleurs, le caractère positif de ce soutien peut également dépendre du fait que celui-ci ait été sollicité ou non. La recherche démontre que « les liens établis avec d'autres personnes ayant vécu un traumatisme similaire » constituent l'un des soutiens sociaux les plus précieux⁷⁴.

Dans son rapport, M^{me} Schildkraut indique également que les personnes directement touchées par des pertes massives ont souvent besoin de ressources financières pour répondre à leurs besoins physiques et émotionnels/psychologiques. Les besoins financiers comprennent, entre autres, « l'aide aux obsèques, la perte de salaire, les services de santé qui ne sont pas couverts par la couverture publique – notamment le counseling – et, si l'événement a obligé les personnes à se déplacer, un logement temporaire ou permanent ». Selon l'ampleur de l'événement, un

soutien financier « peut être nécessaire pour aider à la restauration ou à la reconstruction des lieux où l'événement s'est produit⁷⁵ ».

Les besoins des personnes varient en fonction de la manière dont elles ont été touchées ou du degré auquel elles l'ont été. On répartit souvent les victimes en trois catégories : les victimes primaires, les victimes secondaires et les victimes tertiaires. Les services de soutien doivent veiller à ne pas faire de suppositions sur la question de savoir si des personnes ont été touchées et comment elles l'ont été. S'il est compréhensible que les services se concentrent sur les personnes physiquement blessées et les membres des familles des personnes tuées, il faut veiller à soutenir les survivants qui ont échappé aux blessures physiques, mais qui ont néanmoins subi un traumatisme profond.

En ce qui concerne les ressources financières, parmi les considérations clés à prendre en compte dans la planification de l'aide aux survivants et aux collectivités touchées par des pertes massives figure la détermination de qui peut bénéficier d'un soutien financier et de la manière dont ces ressources seront distribuées.

Dans son rapport, M^{me} Schildkraut souligne que ces décisions peuvent être prises à l'avance dans le cadre du processus de planification préalable ou immédiatement après les pertes massives. Les méthodes d'évaluation peuvent consister en : des demandes individuelles au cas par cas, des montants fixes établis en fonction de la gravité des répercussions, ou des formules désignées qui tiennent compte d'une variété de facteurs. Elle indique que les besoins financiers à long terme constituent un problème courant, et fait remarquer que de nombreux programmes d'aide aux victimes « sont mis en œuvre pendant une période spécifique, deux ou trois ans après les premières répercussions de l'événement⁷⁶ ». Un décalage entre les services et les besoins peut se produire : au moment où les survivants sont capables ou désireux d'accéder aux aides, les ressources peuvent ne plus être disponibles. En fin de compte, les besoins peuvent être partiellement ou totalement insatisfaits. Comme indiqué plus haut, M^{me} Schildkraut cite l'exemple d'un survivant de la fusillade à l'école secondaire de Columbine, qui lui a dit que ce n'est que huit ans après la fusillade qu'il s'est rendu compte qu'il avait besoin de se faire aider⁷⁷. M^{me} Schildkraut explique que « [m]ême les survivants qui sollicitent un soutien immédiat peuvent encore avoir besoin de ressources par la suite⁷⁸ ».

Besoins non satisfaits : conséquences

Les rapports d'experts présentés à la Commission mettent clairement en évidence les conséquences néfastes de la non-satisfaction des besoins des victimes, qui se traduisent par des effets cumulatifs et en cascade sur la santé, pouvant aller jusqu'à l'altération des activités quotidiennes et la perturbation de la vie à long terme.

Dans ses observations écrites, le CCRVC a indiqué que le fait pour les personnes touchées par des pertes massives ayant subi des traumatismes ou la perte d'un être cher de ne pas être prises en charge et de ne pas être aidées à reconstruire leur vie pouvait avoir des conséquences sérieuses. Répondre aux besoins permet d'éviter une victimisation répétée et « d'empêcher les victimes actuelles de devenir de futurs agresseurs⁷⁹ ». La recherche a démontré que les personnes qui ont été victimes une seule fois sont davantage susceptibles de devenir des victimes à répétition que la population en général⁸⁰. Le CCRVC explique comment un « cercle vicieux de la victimisation » peut s'installer et, s'il n'est pas brisé, peut conduire les victimes à devenir elles-mêmes des agresseurs.

Le CCRVC affirme qu'un sous-groupe spécifique de victimes, les polyvictimes, est particulièrement vulnérable. La polyvictimisation est « l'exposition à de multiples types de violence ou de victimisation, tels que la maltraitance ou la négligence des enfants, les violences sexuelles pendant l'enfance, les brimades ou les cyberbrimades, la violence familiale, la violence à l'école, la violence dans la collectivité et la violence des gangs, les traumatismes médicaux, les catastrophes naturelles ou le terrorisme⁸¹ ». La polyvictimisation présente une forte corrélation « avec le syndrome de stress post-traumatique et d'autres problèmes de santé mentale importants, tels que la colère et le ressentiment⁸² ». Or, les réactions post-traumatiques de colère et de ressentiment non contrôlées augmentent le risque de commettre des infractions, contrairement à la dépression et au syndrome de stress post-traumatique.

Le CCRVC souligne que cette « chaîne causale manifeste allant de la victimisation à la polyvictimisation, en passant par la colère et le ressentiment, jusqu'à l'action criminelle » démontre la nécessité de mettre les victimes d'actes criminels, en particulier les victimes d'incidents entraînant des pertes massives, en contact avec des services qui les aident à traiter les traumatismes de manière saine.

Principes directeurs

Dans la présente section, nous donnons un aperçu des leçons apprises concernant la planification et la prestation de services destinés à répondre aux besoins des personnes touchées par des incidents impliquant des pertes massives. **Nous avons formulé ces leçons sous forme de six principes directeurs, qui contribueront à garantir une réponse faisant avant tout intervenir la collectivité, à savoir : participation des personnes les plus touchées; préparation et anticipation; rétablissement et résilience; prise en compte des traumatismes et intervention axée sur la situation de la victime; soutien proactif, coordonné et à long terme; et suivi et évaluation.**

Participation des personnes les plus touchées

La variabilité des expériences, tant parmi les personnes les plus touchées qu'au fil du temps, est l'une des principales constatations que l'on peut dégager de la recherche sur les effets d'un événement de pertes massives sur la santé. M^{me} Schildkraut attire l'attention sur cette constatation et sur les conséquences qu'elle devrait avoir sur la planification et la prestation des services d'aide. Elle écrit : « Compte tenu de cette variabilité, il est important de cerner les besoins des survivants des fusillades de masse, en particulier de leur point de vue, et de comprendre comment ces besoins peuvent évoluer au fil du temps. Ces informations sont essentielles pour planifier les efforts des leaders communautaires, des prestataires de services de soutien et des autres personnes chargées d'aider les survivants à se rétablir et à faire preuve de résilience⁸³. »

Au cours de notre table ronde, Mary Fetchet a également souligné l'importance de faire participer les personnes les plus touchées à chaque étape du processus et de leur permettre « d'obtenir les informations, quelles qu'elles soient, qui les concernent, puis de les impliquer dans les processus ». Elle a expliqué le déroulement du « processus long et ardu » de l'édification du monument commémoratif du 11 septembre à New York.

C'est une autre façon pour les familles et les collectivités d'être impliquées; elles peuvent [ainsi] mieux [composer avec] ce qui s'est passé et plus tard, d'autres familles pourront s'impliquer autrement. Il existe

différentes façons d'honorer la mémoire des proches. [L'une d'elles consiste à] appuyer d'autres personnes⁸⁴.

Les collectivités touchées doivent également être impliquées dans l'élaboration et l'évaluation de l'intervention post-incident critique et dans les projets de recherche visant à mieux connaître les besoins comme les répercussions des interventions. Lors de la table ronde sur les besoins des familles et des collectivités, Terry Mitchell a insisté sur ce point : « C'est essentiel, pas juste important, parce qu'il s'agit de... il y a va de leur vie, de leur expérience, de leur santé, de leur communauté. Il y va de leur processus de deuil et de leur avenir. » Ces personnes doivent être impliquées parce que nous « pouvons causer des préjudices lorsque nous nous fions à nos connaissances limitées provenant d'intervenants extérieurs concernant la collectivité, sa structure sociale, son environnement, sa configuration physique, ses relations ». Il faut en effet savoir « qui sont les leaders, quelles sont les personnes ayant la confiance des autres et quelles capacités sont en présence⁸⁵ ». Elle a poursuivi :

Le risque de ne pas laisser les collectivités prendre la direction de l'intervention [post-incident critique] réside dans le fait qu'on passerait à côté de leurs atouts. Elles avaient des atouts avant la catastrophe. Elles ont des atouts pendant et après la catastrophe. Elles ont des capacités avant, pendant et après. Si on amène beaucoup d'experts de l'extérieur, on court le risque de ne pas vraiment savoir ce que l'on est en train de faire. Les membres des collectivités nous le disent souvent, « on ne sait pas ce qu'on fait parce qu'on ne sait pas où on en est et on ne sait pas avec qui on est ». Et comment peut-on être efficace si on ne sait pas où on en est, si on ne connaît pas l'histoire, ni avec qui on traite, ni les priorités, ni les façons de faire? Comment peut-on alors agir au sein d'une collectivité?

[Par exemple], comment faire en sorte que les gens viennent à une réunion? Essayez d'organiser une réunion dans une collectivité nordique, une communauté autochtone ou ici, en Nouvelle-Écosse, en posant simplement une affiche ou en publiant un bulletin, et vous verrez l'efficacité de cette démarche. [Par contre], les membres de la collectivité savent comment organiser une réunion et comment y faire venir les gens. Donc, les membres de la collectivité sont essentiels sur le plan stratégique, sur le plan pragmatique, mais aussi éthique. Si notre objectif est de comprendre et de faire le bien, alors les leaders et les membres de la collectivité doivent être à la barre⁸⁶.

Dans son étude sur la catastrophe de Swissair, M^{me} Mitchell a appris que lorsque les prestataires de services venant de l'extérieur ne sont pas suffisamment au diapason de la collectivité, ils peuvent causer des préjudices. À la suite de cette catastrophe, plus de 500 militaires et autres sont venus s'installer à Peggy's Cove, une localité de 200 habitants. Elle a expliqué :

Des gens sont venus pour intervenir, des experts en catastrophes sont débarqués pour fournir des services, mais ils n'ont pas consulté la collectivité. Ces services ne convenaient donc pas. Les gens n'avaient pas confiance : « Qu'est-ce que tous ces professionnels de la santé mentale font ici et qu'est-ce qu'ils veulent de moi? » Ils étaient encore plus sur la défensive. Et là, si jamais ils arrivaient à établir des relations et à fournir des services bénéfiques – même s'ils ne faisaient pas partie de la collectivité, ne vivaient pas à ses côtés, ne connaissaient pas ses attentes, ne faisaient partie des institutions locales – c'était pour repartir presque aussitôt. Nous avons entendu à de multiples reprises que le soutien requis n'est pas pour un jour, une semaine, un mois. [Dans le cas actuel], nous savons que ça va prendre plus qu'une année, il faudra peut-être plus de dix ans. Par conséquent, si on travaille avec des membres de la collectivité, on ne veut pas, bien sûr, miner l'expertise qui existe déjà, [celle des] professionnels de la santé mentale, du clergé, des intervenants qui connaissent la collectivité, qui la comprennent et ont ses intérêts à cœur. On veut travailler avec tous ces gens pour compléter leurs connaissances et les laisser nous dire ce dont ils ont besoin, et ce dont nous avons besoin pour les aider, leurs besoins, leurs priorités. Nous rencontrerons ainsi moins d'obstacles si on en sait plus sur les préférences [des gens], leur culture, leurs besoins, leurs attentes, et les personnes comme les processus avec lesquels ils sont à l'aise⁸⁷.

Outre ces raisons pratiques d'impliquer les membres de la collectivité dans la planification et la prestation de services, cette participation peut également avoir un effet thérapeutique positif en contribuant à la revalorisation des capacités d'action de l'individu et de la collectivité :

Parce que ce qui se passe dans des événements traumatiques, c'est que les gens perdent le sens du contrôle. Il y a quelque chose qui leur arrive d'un point de vue psychologique. Ils sont traumatisés et ne veulent pas qu'il leur arrive autre chose, d'avoir l'impression qu'on leur enlève des

choses, qu'on leur fasse des choses, ou qu'on tente de corriger ce qui ne va pas. Ils ont besoin de soutien selon leurs propres exigences, mais ils sont aussi des experts par rapport à leurs besoins – même s'ils ne peuvent pas nécessairement les exprimer. Ainsi, lorsque vous tissez des liens avec eux, c'est là où vous allez apprendre ces besoins et comment vous y prendre pour les combler au mieux. Il s'agit d'accroître la capacité qui existe déjà au sein de la collectivité – au lieu d'un déluge de ressources sophistiquées qui débarqueront pour ensuite plier bagage. L'idée est d'établir des ressources habilitantes, parce que les collectivités ont besoin de sentir qu'elles peuvent se reconstruire, retrouver leur sécurité, leur capacité d'agir et leur potentiel. Donc, si on finance et on appuie les structures comme les soutiens communautaires – sous le contrôle de la communauté, celle-ci orientant [les efforts] et occupant de ce fait une plus grande place – nous avons davantage de chances de réussir qu'avec tout ce qu'on pourrait essayer de faire⁸⁸.

Planification et préparation

Les incidents impliquant des pertes massives constituent des situations d'urgence qui donnent lieu à des besoins importants, immédiats et continus en matière d'information et de soutien. Des plans pour répondre à ces besoins devraient être élaborés à l'avance, et des mesures pour assurer la préparation devraient être prises et mises à jour régulièrement.

Le rapport sur la fusillade de la boîte de nuit Pulse à Orlando

La planification préalable est le point central de l'enquête post-intervention menée en 2017 par le National Police Institute en réponse à la fusillade survenue en juin 2016 dans la boîte de nuit Pulse à Orlando, en Floride (le rapport sur la fusillade de la boîte de nuit Pulse à Orlando). La boîte de nuit Pulse est un haut lieu de la vie sociale de la communauté 2ELGBTQI+ et plus de 300 clients étaient présents ce soir-là lorsqu'un tireur isolé a tué 49 personnes et en a blessé 53. Ce rapport fournit un ensemble complet de recommandations pour le bien-être des victimes après l'événement. Elles s'articulent autour de cinq stratégies principales :

- (i) déclarer rapidement l'état d'urgence et mettre en place un centre des opérations d'urgence;
- (ii) déléguer les services aux victimes afin que la police puisse se concentrer sur les tâches policières;
- (iii) assurer la sécurité, le confort et la confidentialité (notamment vis-à-vis des médias) des familles lors de la notification et de la réunification au centre de réunification familiale;
- (iv) simplifier les services d'information et de soutien aux victimes après l'événement au centre de soutien aux familles;
- (v) planifier ces phases et en faire la pratique à l'avance avec toutes les parties concernées (y compris, par exemple, les entreprises et les compagnies aériennes)⁸⁹.

Bon nombre de ces stratégies avaient été mises en place à Orlando avant la fusillade de masse à la boîte de nuit Pulse et se sont révélées efficaces cette nuit-là et dans les jours qui ont suivi. Comme l'indique le rapport :

Pour les forces de l'ordre et les centres des opérations d'urgence, l'intervention en cas d'incident critique ne s'arrête pas une fois que la menace est neutralisée et que les victimes blessées sont évacuées pour recevoir des soins médicaux. Les opérations d'urgence nécessitent une approche progressive, gérée par la ville et les organismes communautaires en collaboration avec les services de police, afin de répondre aux besoins à long terme d'une collectivité après une crise. Les familles et les amis des victimes s'interrogent sur le bien-être de leurs proches, les victimes ont besoin d'aide pour trouver un soutien continu, et la collectivité doit savoir comment elle peut apporter son aide.

Heureusement pour Orlando, la formation et l'expérience déjà acquises au fil des ans – suite aux incidents impliquant des tireurs actifs, aux ouragans, etc. – ont préparé toutes les parties prenantes et tous les partenaires à répondre à ces besoins⁹⁰.

Le rapport sur la fusillade de la boîte de nuit Pulse à Orlando présente les leçons apprises et formule des recommandations supplémentaires sur la base de l'enquête post-intervention. Il fournit des conseils sur les éléments de planification d'une intervention globale : centre des opérations d'urgence, centre d'information et ligne téléphonique d'urgence, centre de réunification familiale, centre de soutien

aux familles et centre d'assistance unifiée (Orlando United Assistance Center). Il mentionne la trousse à outils « Aider les victimes de violences de masse et de terrorisme » (Helping Victims of Mass Violence and Terrorism) du Federal Office for Victims of Crime (Bureau fédéral d'aide aux victimes de crimes) comme une ressource utile créée « pour aider les collectivités à se préparer et à répondre aux victimes de violences de masse et de terrorisme d'une manière efficace et compatissante⁹¹ ». Les informations relatives à cette trousse à outils sont présentées dans l'encadré.

Trousse à outils du Bureau d'aide aux victimes de crimes : Aider les victimes de violences de masse et de terrorisme

Objectif de la trousse à outils

Le Bureau d'aide aux victimes de crimes, en coordination avec la Division des services aux victimes du Federal Bureau of Investigation (FBI) et le Bureau de la justice pour les victimes du terrorisme à l'étranger du département américain de la Justice, a élaboré cette trousse à outils pour aider les collectivités à se préparer et à intervenir auprès des victimes de violences de masse et de terrorisme de la manière la plus rapide, la plus efficace et la plus compatissante qui soit.

Les leçons apprises des incidents passés indiquent qu'en planifiant à l'avance (ce qui inclut la mise en place de protocoles de soutien aux victimes) et en établissant comme en maintenant des partenariats multidisciplinaires, les collectivités sont mieux préparées à adopter une approche holistique de l'aide aux victimes afin de s'assurer que les besoins de chacune d'entre elles sont satisfaits. Toutefois, cette trousse à outils contient également des ressources qui aideront les collectivités à répondre aux besoins, même en l'absence de planification.

À qui s'adresse la trousse à outils?

Le Bureau d'aide aux victimes de crimes a élaboré cette trousse à outils en premier lieu pour les professionnels suivants, mais elle peut être utilisée par toute personne ou organisation responsable de la planification et de l'intervention en cas d'incidents de violence de masse et de terrorisme.

- Les administrateurs du *Victims of Crime Act* (Loi sur les victimes d'actes criminels) de l'État : indemnisation et soutien.
- Les responsables de la planification d'urgence.
- Les responsables de l'application de la loi.
- Les bureaux des procureurs.
- Les prestataires de services aux victimes.
- Les prestataires de soins de santé (y compris de santé mentale).

Comment se servir de la trousse à outils

Utilisez cette trousse à outils pour –

- Élaborer un plan global de soutien aux victimes en cas d'incidents de violence de masse et de terrorisme. Cette trousse à outils peut également être utilisée dans le cas de catastrophes naturelles, de catastrophes d'origine humaine, de crises d'urgence et d'incidents criminels très médiatisés.
- Réunir les principaux partenaires pour examiner les plans d'urgence existants et pour lancer ou poursuivre l'élaboration d'un plan de soutien aux victimes pour votre collectivité.
- Établir des protocoles de soutien aux victimes, ce qui peut grandement améliorer l'efficacité de vos efforts d'intervention et de rétablissement. La liste de contrôle des partenariats et de la planification peut vous aider, vous et vos partenaires communautaires, à élaborer des protocoles de soutien aux victimes avant la survenue d'un incident.
- Suivre les protocoles de soutien aux victimes que vous avez élaborés au cours de la phase de partenariat et de planification. Utiliser les listes de contrôle pour l'intervention et le rétablissement lors de votre intervention immédiate et à long terme auprès des victimes.
- Adapter les listes de contrôle fournies aux présentes aux besoins de votre collectivité.

Protocoles de soutien aux victimes

Protocole	Phase de l'intervention	Phase de rétablissement
Protocole relatif à la liste des contacts		
Protocole relatif aux réunions du comité	✓	✓
Protocole relatif aux exercices d'entraînement et aux manœuvres		
Protocole relatif au système de commandement en cas d'incident	✓	
Protocole relatif aux communications	✓	
Protocole relatif au centre de soutien aux familles	✓	
Protocole relatif à l'identification des victimes	✓	
Protocole de notification	✓	
Protocole relatif aux subventions de planification/de préparation et à l'aide financière d'urgence		✓
Protocole relatif à la gestion des bénévoles	✓	✓
Protocole relatif à la gestion des dons (fonds, biens et services)	✓	✓
Système de justice pénale : protocole relatif au soutien aux victimes		✓
Protocole relatif à la résilience de la collectivité		✓

La mise en œuvre d'un plan

Le rapport sur la fusillade de la boîte de nuit Pulse à Orlando passe en revue les stratégies préétablies et la préparation à une fusillade de masse et évalue dans quelle mesure le plan a été mis en œuvre au cours de l'intervention – et avec quels effets. Dans l'ensemble, l'intervention en cas d'incident critique planifiée et axée sur la collectivité a été un succès. Le rapport cite l'évaluation faite par le directeur général de la chambre de commerce d'Orlando : « [Pulse] nous a montré que nous étions la collectivité que nous pensions être⁹² ».

Centre des opérations d'urgence

Le centre des communications du Service de police d'Orlando a fait office de centre des opérations d'urgence unifié. Le centre des opérations d'urgence (COU) permet de centraliser le soutien et les ressources, pendant et après l'événement, et de réduire la pression sur les forces de police en assurant la gestion des services aux victimes et à la collectivité. Le centre des opérations en cas de catastrophe de la ville d'Orlando, le centre des opérations d'urgence de la police et le centre des opérations d'urgence de la ville ont été regroupés en un seul centre des opérations d'urgence qui regroupait toutes les parties prenantes concernées afin de soutenir la mission globale du Service de police d'Orlando (SPO) et la réponse de la ville à l'attentat contre le Pulse. Le COU est devenu opérationnel tôt le matin du 12 juin 2016, lors de l'incident du Pulse, et a continué à fonctionner sans interruption pendant 10 jours.

Pendant cette période, la mission du centre des opérations d'urgence unifié était de fournir une coordination opérationnelle et un soutien aux structures ou dans les domaines suivants :

- poste de commandement du SPO et opérations sur place pendant l'incident;
- centre d'information sur les situations d'urgence et ligne de secours téléphonique;
- visites de dignitaires, funérailles, services commémoratifs et veillées;
- centre de réunification des familles;
- centre de soutien aux familles;
- centre d'assistance unifiée d'Orlando;
- activités en lien avec le Fonds One Orlando⁹³.

La collectivité d'Orlando avait « planifié, préparé, coordonné et pratiqué son plan pour répondre aux besoins des victimes » avant que ne survienne le drame du Pulse⁹⁴.

Centre d'information d'urgence et ligne téléphonique d'urgence

Le rapport sur la fusillade de la boîte de nuit Pulse à Orlando recommande la mise en place d'une ligne téléphonique d'urgence destinée aux familles et aux amis des victimes et la création d'un centre d'information d'urgence (CIU) au sein du centre des opérations d'urgence. Une infrastructure et un personnel formé doivent être en place pour traiter les appels avant de communiquer au public le numéro de la ligne d'urgence. La ligne d'urgence du CIU d'Orlando est rapidement passée de 12 à 23 postes téléphoniques, environ 6 800 appels ayant été traités pendant l'incident.

Centre de réunification des familles

Alors que la fusillade survenue au Pulse a commencé et s'est terminée le 12 juin, le centre de réunification des familles d'Orlando est resté opérationnel du 12 au 14 juin 2016 pour « informer et soutenir les familles des victimes de la situation de leurs proches qui se trouvaient au Pulse cette nuit-là⁹⁵ ». Dans le cas de la fusillade du Pulse, le nombre de familles et d'amis qui attendaient d'être informés était plus important qu'envisagé; le centre de réunification des familles a donc été réaménagé dans des installations plus spacieuses. Les agents d'information du SPO ont organisé des conférences de presse, distribué des tracts, créé des sites Web et diffusé des messages sur Twitter pour communiquer des informations sur le centre de réunification des familles, le centre de soutien aux familles et le service d'assistance téléphonique destiné aux familles et aux amis des victimes.

Ce travail a été mené avec l'aide des défenseurs des victimes, du FBI et du Service des forces de l'ordre de Floride (Department of Law Enforcement). L'identification des victimes a été effectuée par les médecins légistes du comté d'Orange, avec l'aide du système d'intervention en cas d'opérations mortuaires d'urgence en Floride – un groupe de 187 bénévoles (dont des assistants d'autopsie, des médecins légistes et des dentistes) de tout l'État qui « apportent leur aide dans les situations de pertes massives, lorsque les ressources locales sont saturées⁹⁶ ». Les survivants et les témoins de la fusillade de la boîte de nuit Pulse ont été priés de rester

sur place jusqu'à ce que la police puisse les interroger. Le nombre de personnes à interroger était important et l'attente a été longue.

Le 15 juin, une fois les proches informés, le centre de soutien aux familles a été ouvert « pour répondre aux besoins immédiats des familles, des amis et des victimes⁹⁷ ».

Le rapport sur la fusillade de la boîte de nuit Pulse à Orlando formule les recommandations suivantes :

- Le lieu où se trouvera le centre de réunification des familles doit être déterminé avant la survenue d'un incident critique et être situé à proximité des hôpitaux de soins primaires. Il doit s'agir d'un lieu sûr, commode et pouvant être adapté, doté d'équipements de base, notamment de stations de recharge de téléphone (et fournir des téléphones si nécessaire).
- Le processus de notification des proches doit être rapide et les informations doivent être communiquées en personne dans la mesure du possible. Prévoir les problèmes logistiques afin de garantir le bon déroulement du processus.
- Le centre de réunification des familles peut également permettre de mener des entretiens conviviaux et accélérés avec les témoins et les survivants. Lorsqu'un grand nombre de personnes doivent être interrogées, il convient de faire appel à du personnel supplémentaire et à l'aide d'autres organismes afin de mener à bien les entretiens dans un délai raisonnable. Des mesures doivent être prises pour répondre aux besoins des témoins en matière de commodités de base, de contact avec leurs proches et d'autres formes de soutien telles que les conseillers et le clergé (tenir compte du respect de la vie privée dans le cadre de ces services).
- Des espaces réservés aux médias doivent être créés afin de protéger la sécurité et la vie privée des victimes, des témoins, des amis et des familles qui se rendent au centre de réunification des familles et en reviennent⁹⁸.

Le rapport sur la fusillade de la boîte de nuit Pulse à Orlando indique en conclusion que la mise sur pied et le fonctionnement du centre de réunification des familles « ont constitué une étape importante vers la guérison de la collectivité et témoignaient d'importants partenariats au sein de la ville d'Orlando ». Pendant que ce travail difficile était entrepris, le SPO a pu se concentrer sur l'enquête, la préparation des conférences de presse, les relations publiques et le travail avec les médias, ainsi que sur la réception des informations.

Centre de soutien aux familles

Le rapport sur la fusillade de la boîte de nuit Pulse à Orlando recommande la planification d'un centre de soutien aux familles qui servirait de « guichet unique permettant aux victimes et à leurs familles de bénéficier de tous les produits et services nécessaires à la suite de l'incident⁹⁹ ». La disponibilité du centre peut être annoncée par le biais de conférences de presse, de dépliants et des médias sociaux. Le centre d'assistance aux familles doit être sécurisé et disposer d'une capacité logistique/technique en matière de technologies de l'information. Il peut également servir de lieu où le gouvernement et les entreprises envoient des représentants. Dans le cadre de la planification de la création de ce centre, le rapport recommande d'établir des partenariats avec des organismes et des parties prenantes non traditionnels, « notamment les services informatiques, les transports publics, les services financiers, les compagnies aériennes et les hôtels » afin d'accélérer sa mise en place et d'assurer la disponibilité d'un large éventail de ressources¹⁰⁰.

Centre d'assistance unifiée d'Orlando

Dans le cadre d'un partenariat entre la ville d'Orlando, le gouvernement du comté d'Orange et United Way, le centre d'assistance unifiée d'Orlando (CAUO) a ouvert ses portes le 23 juin 2016 et était toujours ouvert au moment de la publication du rapport sur la fusillade de la boîte de nuit Pulse, un an plus tard. Le CAUO est un guichet unique permettant d'évaluer les besoins et de fournir des informations, un soutien et des ressources aux personnes directement touchées par l'incident du Pulse. Il propose des services familiaux à long terme et des services de santé mentale et de counseling.

Mobilisation de la collectivité et relations avec elle

Les recommandations du rapport sur la fusillade de la boîte de nuit Pulse à Orlando évoquées ici mettent l'accent sur l'importance des relations avec la collectivité et de la mobilisation de celle-ci aux côtés de la police. Ces aspects constituent les fondements de la résilience nécessaire au rétablissement et à la guérison après des pertes massives, telles que la fusillade de la boîte de nuit Pulse. Dans les années qui ont précédé la tragédie, le SPO a déployé des efforts considérables et constants pour engager le dialogue avec la collectivité d'Orlando dans son ensemble, ainsi

qu'avec des communautés spécifiques, notamment les communautés hispaniques, LGBTQ+ et musulmanes. Ces échanges sont allés au-delà des appels à l'aide et se sont traduits par des visites régulières auprès des communautés et des rassemblements sociaux organisés¹⁰¹. Le rapport loue les efforts du SPO pour nouer des relations, car ils ont ouvert la voie à l'unité plutôt qu'à la division au lendemain de la crise – ce qui a permis au SPO de mieux soutenir et protéger les familles et les communautés touchées. En revanche, le rapport souligne les faiblesses de la communication du SPO avec les entreprises locales dont les activités ont été perturbées en raison d'un délai d'enquête de 10 jours. Il recommande de désigner un agent de liaison avec les entreprises locales au sein de la ville ou des organismes d'application de la loi, qui servirait de point de contact.

Voici les conclusions du rapport sur la fusillade de la boîte de nuit Pulse à Orlando :

[1] est important d'examiner l'intervention du Service de police d'Orlando et de la sécurité publique en général à la suite de la fusillade du Pulse, dans l'optique de la solidité de la collectivité d'Orlando et des relations qu'elle entretient. Si l'administration de la ville d'Orlando a accompli un travail remarquable en tenant compte des besoins des victimes du Pulse et en y répondant, le véritable caractère de la ville s'est également manifesté dans la réponse apportée par la collectivité, tant par les individus que par les organisations.

Ainsi, la tragédie du Pulse a mobilisé une grande partie des membres de la collectivité, qui se sont serré les coudes et ont soutenu la police, comme la ville a soutenu sa collectivité; elle a également galvanisé la résilience collective¹⁰².

Europe : expérience et approche

Au cours de notre table ronde sur la réponse aux besoins des personnes et de la collectivité après des pertes massives, M. Levent Altan, directeur général de Victim Support Europe, a insisté sur le fait que la planification préalable et la préparation constituent l'épine dorsale d'une intervention en cas d'incident critique axée sur la collectivité. Il a expliqué :

Il n'y a aucune excuse à ce stade-ci [justifiant] de dire « ah, on ne s'attendait pas à cela », « on ne savait pas quoi faire », et « on n'a pas planifié

pour cela ». Une affirmation du genre « nous ne savons pas tout sur tout » reflète un autre enjeu, et il y a plusieurs nuances sur comment on doit faire les choses. Notamment, lorsqu'on parle d'interventions psychologiques, ça devient complexe et il faut de nombreux outils, vraiment, pour pouvoir aborder les différentes situations chez chaque individu – mais du point de vue des politiques, du point de vue législatif, nous savons énormément de choses¹⁰³.

Il a également fourni une raison solide pour justifier la nécessité d'une planification :

Les données montrent que ne pas intervenir de façon appropriée, c'est ça qui coûte le plus cher. Sur le plan des impacts sur la santé, l'économie, les droits fondamentaux, la cohésion communautaire, la résilience. Il est important de ne jamais perdre ça de vue. Nous savons comment intervenir et nous devons le faire, ce qui inclut la planification¹⁰⁴.

M. Altan a estimé qu'une grande partie de la « planification contre le terrorisme et en cas de catastrophe » n'a pas tendance à bien intégrer l'intervention auprès des victimes dans la réflexion. Le défi consiste à « combiner les réponses de la société civile et de l'État pour obtenir le meilleur cadre d'intervention¹⁰⁵ ».

Il a également dégagé un certain nombre de critères essentiels pour des pratiques de planification efficaces :

- Planification locale : « [O]ù est-ce qu'on installe le tout, comment fait-on fonctionner ça, qui s'assoit où, où se procure-t-on la nourriture et d'autres denrées d'urgence dont on aura besoin, par exemple. »
- Relations à établir : « On a parlé de confiance et du temps considérable que ça prend pour tisser des relations. C'est fondamental pour avoir une réaction efficace. C'est ce genre de scène où le chaos règne : vous devez savoir qui doit faire quoi, et quand. »
- Planification de la transition vers des activités à plus long terme.
- Mise en place de cadres de communication.
- Mise en place de formations et d'outils pour faciliter la transition vers une réponse axée sur la victime et la collectivité, y compris une formation impliquant plusieurs organismes et « testée sous pression » pour simuler les conditions d'un incident impliquant des pertes massives.

- Mise en place d'un système permettant « de consigner qui sont les victimes et qui sont les personnes touchées sur la scène, et savoir quels genres de renseignements on doit consigner¹⁰⁶ ».

Protocoles relatifs à la planification

Dans ses observations finales, le GTN de l'ACCP a mis l'accent sur le fait que « la clé d'une intervention efficace est la planification préalable¹⁰⁷ ». La planification doit viser à renforcer la capacité à répondre aux « défis prévisibles » auxquelles sont confrontés les services de police lors d'un incident entraînant des pertes massives, telles que : l'identification des victimes, la gestion de la réponse par rapport aux victimes et à la famille, la communication, la coordination des ressources, ainsi que les répercussions sur les intervenants et les prestataires de services. Le GTN de l'ACCP a passé en revue les « leçons apprises collectives et disponibles, tant au niveau international qu'au Canada » et conclut que les stratégies d'intervention efficaces exigent que les organismes de sécurité publique mettent en place une série de protocoles. Ces protocoles ont trait à ce qui suit :

- Identification des victimes et des témoins – Liste des victimes
- Avis de décès
- Centres de soutien aux familles et aux survivants
- Liaison entre les victimes et l'équipe d'enquête
- Liste des contacts
- Communication (volet technique, social, médiatique, Web, etc.)
- Gestion des bénévoles
- Gestion des dons
- Commandement de l'intervention
- Transport et déplacements d'urgence
- Soutien financier (urgence et indemnisation)
- Nettoyage et restitution des effets personnels
- Services de soutien (victimes, survivants, intervenants)
- Coordination, collaboration et partenariats
- Résilience de la collectivité et contre-récit
- Commémoration et mémoriaux

- Accès à la justice
- Soins spécialisés en traumatologie
- Évaluation de l'intervention et du soutien
- Développement de l'expertise
- Groupes de soutien par les pairs

Rétablissement et résilience

Dans son rapport d'expert, M^{me} Schildkraut analyse les résultats recherchés à travers la prestation de services de soutien et de ressources aux personnes touchées par des pertes massives. Elle met en avant deux principaux résultats : le rétablissement et la résilience. Compte tenu des bouleversements traumatiques provoqués par ces incidents, on s'attend à ce que les personnes touchées mettent un certain temps à se rétablir. En général, plus le traumatisme est grave, notamment en termes de niveau d'exposition et d'autres signes d'impact direct, plus il faudra de temps – bien que les expériences individuelles et communautaires diffèrent grandement. En principe, les symptômes de traumatisme et de détresse, au départ très marqués, sont susceptibles de s'intensifier pendant un certain temps, puis de décliner progressivement. Cette évolution est rarement linéaire ou régulière; là encore, les expériences sont très variées.

M^{me} Schildkraut explique que lorsqu'on l'envisage « sous l'angle de la guérison », le résultat escompté est le suivant : « la personne touchée retrouve l'état de fonctionnement qu'elle avait avant l'événement ou un état qui s'en rapproche beaucoup¹⁰⁸ ». En d'autres termes, le résultat est un éventuel retour à la « normale ». Elle suggère toutefois qu'une approche axée sur la résilience est plus adaptée au degré de traumatisme causé par les incidents entraînant des pertes massives. Selon elle, « la résilience est un concept distinct du rétablissement et constitue souvent un objectif plus réaliste pour les personnes touchées¹⁰⁹ ». Dans son rapport, elle définit la résilience comme suit :

[L]a capacité d'adultes qui évoluent dans des conditions normales et qui sont exposés à un événement isolé et potentiellement très perturbant, tel que le décès d'un proche ou une situation de violence ou de danger de mort, à maintenir des niveaux relativement stables et sains de

fonctionnement psychologique et physique, ainsi que la capacité de vivre des expériences productives et des émotions positives¹¹⁰.

Le prisme de la résilience reconnaît qu'il n'y a pas de rétablissement du *statu quo ante*, c'est-à-dire pas de retour à la situation antérieure à l'incident ayant impliqué des pertes massives. Les résultats recherchés par la diffusion d'informations, le soutien et la mise à disposition de ressources aux personnes directement et indirectement touchées prennent la forme d'une « nouvelle normalité ». M^{me} Schildkraut explique ces résultats :

Les personnes qui ont développé une résilience après un traumatisme sont mieux à même de répondre aux exigences de leur vie quotidienne tout en gérant correctement leur stress. Bien qu'elles puissent encore être confrontées à des facteurs de stress liés au traumatisme, les répercussions de ces derniers sont plus légères, moins longues et n'interfèrent généralement pas avec le fonctionnement cognitif, comme c'est le cas pour les personnes qui n'ont pas réussi à acquérir une capacité de résilience¹¹¹.

Elle souligne que la plupart des personnes « ont tendance à faire preuve de résilience après un traumatisme¹¹² », mais fait remarquer qu'elles peuvent également sous-estimer leur résilience ou ne pas en être conscientes.

On peut également concevoir le soutien apporté à la suite d'un incident comme un soutien aux capacités d'adaptation d'une personne afin de lui permettre de se rétablir autant que possible et de devenir résiliente. Dans son rapport, M^{me} Schildkraut adopte cette définition de l'adaptation : « [D]es efforts cognitifs et comportementaux en constante évolution pour gérer des exigences externes et internes spécifiques, qui sont perçues comme sollicitant entièrement les ressources de la personne ou les excédant¹¹³ ». Elle explique que les personnes qui présentent des symptômes associés à un traumatisme doivent élaborer des stratégies ou des plans différents pour faire face à ces défis et que « la façon dont elles y parviennent dépend d'un certain nombre de facteurs, notamment du soutien social et d'expériences traumatisantes antérieures¹¹⁴ ».

Dans son rapport, elle résume les recherches sur les stratégies d'adaptation que peuvent utiliser les survivants de fusillades de masse et en cerne quatre principales :

- **L'adaptation axée sur le problème** : consiste à modifier ou à supprimer la source de stress en agissant sur le problème, en trouvant des moyens de résoudre les questions sous-jacentes ou en donnant un sens à la situation par le biais de la religion ou de la spiritualité.
- **L'adaptation axée sur les émotions** : consiste à contrôler les sentiments négatifs et le stress par le biais d'un soutien social (par exemple, en recherchant des conseils ou de l'empathie, en se déchargeant de ses frustrations).
- **L'évitement** : il s'agit de trouver des moyens de ne pas faire face au facteur de stress (par exemple, la distraction, le déni, la retenue ou l'évitement du problème en consommant des drogues ou de l'alcool).
- **L'acceptation** : il s'agit d'accepter le facteur de stress et de s'efforcer d'y faire face¹¹⁵.

Les personnes peuvent recourir à des stratégies différentes au fil du temps. Les recherches ont montré que la stratégie d'évitement est la plus étroitement liée aux symptômes prolongés et que le recours à plusieurs stratégies laisse présager une plus grande résilience à la suite d'un traumatisme.

En fonction de l'ampleur d'un incident impliquant des pertes massives, il se peut que les collectivités les plus touchées aient également besoin d'aide pour se rétablir et renforcer leur capacité de résilience. Au chapitre 8, nous étudions les besoins globaux des collectivités les plus touchées par les pertes massives d'avril 2020.

PRINCIPALES CONSTATATIONS

Le soutien apporté à la suite d'un incident ayant entraîné des pertes massives doit avoir pour objectif d'aider les individus, les familles et les collectivités à se rétablir, dans toute la mesure du possible, et de favoriser la résilience en dépit des pertes traumatisantes.

Une approche tenant compte des traumatismes et axée sur les victimes

Le CCRVC a proposé que les dispositions prises pour les services de soutien à la suite de pertes massives soient régies par des principes et des approches tenant compte des traumatismes et axés sur les victimes. Cette organisation de défense des victimes définit les deux termes de la manière suivante et les utilise comme base de ses propositions¹¹⁶ :

- « Tenir compte des traumatismes » signifie que les fournisseurs de soins partent du principe qu'une personne présente vraisemblablement des antécédents de traumatismes.
- Le fait d'« axer la démarche d'intervention sur la victime » signifie que l'on met l'accent sur les besoins et les préoccupations des victimes d'un événement impliquant des pertes massives.

Nous présentons de plus amples informations sur l'approche du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes à l'égard de ces deux concepts dans l'encadré.

Concepts clés des services de soutien aux victimes :

Approche tenant compte des traumatismes et axée sur la victime

Une approche de soins tenant compte des traumatismes cherche à éviter d'infliger de nouveaux préjudices aux personnes déjà traumatisées. Cette approche reconnaît la présence de symptômes de traumatisme et les répercussions dévastatrices et permanentes que le traumatisme peut avoir sur la vie d'une personne. Une approche tenant compte des traumatismes nécessite une sensibilisation systématique afin que les prestataires de soins et les responsables ne se demandent plus « qu'est-ce qui ne va pas chez cette personne? », mais plutôt « qu'est-ce qui lui est arrivé? » Cette approche vise à fournir des services de soutien accessibles et adaptés aux personnes susceptibles d'avoir subi un traumatisme.

Les personnes ayant déjà subi un traumatisme sont plus susceptibles de souffrir d'effets physiques et psychologiques négatifs à long terme à la suite de pertes

massives. Ces effets vont du SSPT à l'anxiété et à la dépression, et peuvent inclure un ensemble de complications physiques en aval.

Une approche **tenant compte des traumatismes** consiste d'abord à comprendre les répercussions physiques, sociales et émotionnelles des traumatismes sur une personne, ainsi que sur les professionnels qui l'aident. Cela implique l'adoption de pratiques **axées sur la victime**, qui reconnaissent la gravité des traumatismes, leurs effets sur les personnes concernées et les protocoles appropriés à mettre en œuvre pour y répondre.

Une approche **axée sur la victime** met l'accent sur les besoins et les préoccupations de la victime afin de garantir une prestation de services empreinte de compassion et de sensibilité, sans aucun jugement. Les prestataires de services cherchent à éviter le plus possible de faire subir un nouveau traumatisme aux victimes en leur offrant des services accessibles tout en leur donnant les moyens d'agir.

Les services de soutien aux victimes **tenant compte des traumatismes** et **axés sur les victimes** reconnaissent les signes et les symptômes des traumatismes, ciblent leurs répercussions étendues et ouvrent des voies potentielles de guérison.

Lorsque les services de soutien aux victimes **tiennent compte des traumatismes** et sont **axés sur les victimes**, les politiques, les procédures, les pratiques et les cadres peuvent être élaborés de manière à donner la priorité à la sécurité des victimes, en évitant de faire subir un nouveau traumatisme involontaire aux personnes déjà exposées à des actes criminels ou à des événements impliquant des pertes massives¹¹⁷.

Soutien proactif, coordonné et à long terme

Le rapport sur Utøya a mis l'accent sur trois principes destinés à régir la planification et la prestation des services : la proactivité, la coordination et le long terme.

Suite aux pertes massives survenues à Utøya, la démarche du Programme national d'approche norvégien consistait à mettre en place un suivi proactif et précoce et à s'assurer spécifiquement que « les victimes ont été contactées, évaluées et ont

reçu des informations sur le programme d'approche dans les jours qui ont suivi l'attentat¹¹⁸ ». Le programme précise que le suivi proactif doit durer un an. Cependant, les constatations de l'étude des suites des pertes massives « montrent clairement que de nombreux survivants ont lutté pendant plusieurs années après l'attentat, et que le besoin d'aide s'est prolongé bien au-delà de la première année ». La recommandation formulée dans le rapport sur Utøya est donc la suivante :

Les activités d'approche des personnes après un attentat doivent être proactives, durables et tenir compte des divers besoins et caractéristiques des personnes touchées, y compris, par exemple, leur appartenance à une minorité. En outre, la portée de ces activités doit être large et cibler les personnes dans les réseaux sociaux immédiats, les écoles et les lieux de travail des survivants¹¹⁹.

L'importance d'une démarche proactive s'applique à l'échange d'informations ainsi qu'à la prestation du soutien. Au cours de nos tables rondes, M. Altan a insisté sur ce point :

Cet argument portant sur la proactivité revient constamment. On parle donc de proactivité pour fournir du soutien, mais également pour fournir des informations. Les gens qui vivent des situations chaotiques et traumatisantes ne savent pas ce dont ils ont besoin quand... lorsqu'ils en ont besoin. On doit donc continuer d'offrir ces choses de façon appropriée, à différents moments, de différentes façons. C'est un aspect fondamental de la façon dont nous devons communiquer¹²⁰.

La coordination des services est tout aussi primordiale. Lors de notre table ronde sur les besoins des personnes et des familles après un incident impliquant des pertes massives, Mary Fetchet a plaidé en faveur de ce principe qu'elle conçoit comme une « rationalisation » des services de soutien :

Pour moi, c'est très important : [que] les ressources, les informations et les services soient fournis de façon rationnelle. Si un autre [organisme] doit prendre la relève – si on n'a pas les ressources pour la personne – on va la mettre en contact avec quelqu'un qui peut l'aider, et cela aidera à atténuer les complications en matière de santé mentale que nous avons observées à long terme. Étant donné les centaines d'organismes fournissant du soutien avec beaucoup de chevauchements, alors qu'on constate

quand même beaucoup de lacunes [en termes de services reçus], cet aspect revêt une grande importance¹²¹.

Comme nous l'avons vu plus haut dans le présent chapitre, l'une des principales constatations de l'étude des suites est la nature persistante et durable des blessures post-traumatiques et la nécessité d'un soutien à long terme qui en découle. Les auteures du rapport sur Utøya insistent sur cette priorité : « Nous recommandons que tout suivi effectué après de futurs attentats terroristes majeurs soit fondé sur un principe essentiel : le soutien et l'aide à long terme¹²². »

Suivi et évaluation

Des recherches récentes ont souligné l'importance de reconnaître et de planifier les besoins à long terme des personnes touchées par des pertes massives. M^{me} Schildkraut insiste sur l'intérêt de procéder à des évaluations continues des besoins à des intervalles spécifiques (par exemple, tous les trois à cinq ans) au-delà de l'évaluation initiale. Ces évaluations « sont généralement menées par les administrateurs des organismes d'aide aux victimes en collaboration avec des organismes communautaires, des établissements universitaires, des consultants ou d'autres personnes compétentes en la matière¹²³ ». La pertinence de ces évaluations est mise en évidence par les constatations de l'étude des suites, qui fournissent une base empirique pour l'élaboration des futurs services et approches en matière de prestation de services.

Dans ses observations, le CCRVC a mis en évidence la pertinence de la prestation de services à long terme et de l'évaluation de cette expérience :

L'approche à long terme, proactive et coordonnée des personnes touchées présente également l'avantage de fournir un retour d'information et des données aux prestataires de services aux victimes. Les plaintes révèlent ce qui ne fonctionne pas. Une analyse à grande échelle permet de peaufiner et d'éclairer les pratiques exemplaires. Les effets à long terme des traumatismes extrêmes restent peu étudiés, et la fourniture de services aux victimes est un domaine en constante évolution. Les informations recueillies dans le cadre d'une approche à long terme, proactive et coordonnée des personnes touchées ne peuvent donc qu'améliorer cette démarche¹²⁴.

De même, il a été conclu, dans le rapport sur Utøya :

Pour améliorer l'état de préparation et répondre de manière adéquate aux besoins des victimes après des attentats terroristes, les lignes directrices relatives aux catastrophes et les futurs programmes d'approche doivent intégrer les résultats de la recherche empirique. En d'autres termes, une réponse systématique et fondée sur les besoins suite aux attaques terroristes et autres catastrophes nécessite l'intégration de la recherche en temps réel dans la planification de la préparation¹²⁵.

Le dernier principe directeur est le suivant : le suivi et l'évaluation constituent un aspect essentiel de l'intervention en cas d'incident critique axée sur la collectivité. Des mesures doivent être prises pour vérifier et surveiller dans quelle mesure les services répondent aux besoins des personnes touchées par de tels incidents, et savoir s'ils participent à l'obtention des résultats escomptés en matière de rétablissement post-traumatique et de résilience. Ce qui ressort des processus d'évaluation doit être intégré dans les plans d'intervention axés sur la collectivité, et ce qui ressort de ces processus de suivi doit être consolidé et intégré à la planification sur une base continue.

Pratiques prometteuses

Dans la présente section, nous mettons en évidence quatre pratiques prometteuses qui devraient être prises en compte lors de l'élaboration d'un cadre des interventions en cas d'incident critique axées sur la collectivité.

Expérience partagée et sentiment d'appartenance à la collectivité

Les processus et les pratiques qui favorisent l'expérience partagée et le sentiment d'appartenance à la collectivité peuvent contribuer à la guérison, au rétablissement et à la résilience. Au cours de notre table ronde sur la violence fondée sur le sexe, M^{me} Lori Chambers de l'Université Lakehead a fait remarquer que :

Pour quiconque, l'une des façons de se remettre d'une expérience traumatisante consiste à partager l'expérience avec autrui. Même les études portant sur des gens ayant vécu des événements de pertes massives [le démontrent] : le fait d'avoir un lien avec quelqu'un qui peut comprendre ce qu'on a vécu, ça aide à se sentir plus résilient et... à comprendre et à normaliser ses réactions¹²⁶.

Dans son rapport d'expert, M^{me} Schildkraut évoque le rôle important des ressources informelles dans le soutien apporté aux personnes touchées par des pertes massives. Cette pratique s'est d'abord développée à travers la formation de groupes de soutien pour les personnes ayant perdu un être cher à la suite d'un homicide (« survivants d'homicides »). Elle explique :

L'un des moyens de promouvoir le développement et le maintien de ce type de soutien social est de faire appel à des groupes de soutien. Bien que la question n'ait pas été étudiée dans le contexte des fusillades de masse, la recherche a démontré le succès des groupes de soutien pour les survivants d'homicides. Ces groupes permettent aux individus de nouer des liens avec des pairs ayant vécu une expérience similaire, de voir leurs sentiments validés et de donner un sens aux pertes subies¹²⁷.

En ce qui concerne les survivants d'homicide, ces « pairs » sont « particulièrement bien placés pour apporter un soutien social positif, car ils sont susceptibles de considérer les réactions émotionnelles d'une personne touchée comme "normales" (par rapport au caractère extrême de la situation), ayant eux-mêmes vécu un traumatisme comparable¹²⁸ ». Ils peuvent être en mesure de proposer des stratégies pratiques (comme des techniques de gestion des traumatismes ayant fait leurs preuves), et de fournir différents types de soutien (notamment sous forme de conseils et d'encouragements).

Dans certains entretiens, les survivants de fusillades de masse ont indiqué que les liens établis avec des « pairs » étaient la ressource la plus bénéfique dont ils disposaient au cours de leur processus de rétablissement. Un survivant a déclaré à M^{me} Schildkraut : « Le simple fait d'être entouré de personnes qui ont vécu le même traumatisme vous donne l'impression d'être normal pendant une seconde. Cela valide vos sentiments¹²⁹. » Dans son rapport, M^{me} Schildkraut suggère que « non seulement ce lien contribue à renforcer le fait que le survivant n'a pas vécu l'événement seul, mais il favorise également la solidarité et la cohésion qui peuvent l'aider à surmonter son traumatisme » sur le long terme. En outre, cette solidarité peut

« servir de tampon contre les effets négatifs potentiels des personnes extérieures, qu'il s'agisse des médias ou même de la famille et des amis qui tentent, intentionnellement ou non, de nier l'expérience du survivant¹³⁰ ».

À travers ses entretiens avec des survivants de fusillades de masse, M^{me} Schildkraut a également mis en évidence le caractère essentiel du concept de collectivité pour comprendre les expériences partagées par ces survivants. Elle indique toutefois que la collectivité peut avoir des effets à la fois positifs et négatifs. En ce sens, la collectivité est définie non seulement sur le plan géographique (en référence à un groupe de personnes vivant au même endroit) ou social (par exemple, une école ou un groupe religieux), mais aussi comme un sentiment plus abstrait de camaraderie ou d'appartenance à un groupe qui partage une expérience commune.

Les travaux de M^{me} Schildkraut décrivent les effets positifs découlant de la participation de la collectivité :

Les survivants ont remarqué que lorsque la collectivité est très soudée avant une tragédie de masse, cela peut faciliter le processus de rétablissement en aidant à ramener les choses à la « normale » (ou, comme indiqué plus haut, à la « nouvelle normalité ») plus rapidement. Les membres de la collectivité, y compris les autres résidents, peuvent travailler aux côtés des personnes les plus touchées, non seulement pour reconstruire le(s) lieu(x) physique(s), mais aussi pour leur apporter un soutien émotionnel. En même temps, si les personnes les plus touchées ont besoin d'un certain type de ressources pour faciliter ce processus, mais ne sont pas en mesure de se les procurer, il existe d'autres formes de soutien en dehors de la collectivité qui peuvent éventuellement intervenir et apporter leur aide¹³¹.

En revanche, la collectivité peut également être perçue comme ayant un effet négatif sur le processus de rétablissement lorsqu'il y a des dissensions entre ses membres. M^{me} Schildkraut poursuit en expliquant ceci :

Comme nous l'avons vu, même au sein d'une collectivité géographique affectée par des pertes massives, la situation des personnes touchées sera parfois considérée comme étant plus ou moins grave, de manière formelle ou informelle, l'accent étant souvent mis sur celles les plus touchées (les familles des personnes décédées et les survivants blessés). Or, cela peut créer des tensions entre les survivants, qui ont l'impression

que les autres personnes touchées, issues de la collectivité au sens large, ne comprennent pas leur expérience ou sont traitées différemment. Ces tensions peuvent avoir des effets négatifs sur la guérison des traumatismes¹³².

En outre, il est important de reconnaître que le fait de devoir abandonner la collectivité, souvent à la suite d'un départ de la zone géographique associée au traumatisme initial, « peut également présenter des difficultés pour les personnes touchées¹³³ ».

Pour exprimer son chagrin, des espaces sûrs où le soutien est disponible

À la suite d'un incident impliquant des pertes massives, les membres de la collectivité bénéficieront d'espaces sûrs pour exprimer leur colère, leur rage, ou bien pour soigner leur traumatisme sans faire l'objet d'une attention non désirée ou d'une condamnation de la part de ceux qui ne les comprennent pas.

Au cours de la table ronde sur les besoins des personnes et des familles, Terry Mitchell a expliqué l'importance de créer des espaces sûrs et propices à l'expression du chagrin. En l'absence de tels espaces, les personnes touchées par des pertes massives sont susceptibles de réprimer leurs réactions émotionnelles. Par réprimer, on entend le fait de « chercher à refouler les émotions tout au fond de soi-même pour ne pas qu'elles remontent au niveau conscient, d'être tellement traumatisé qu'il y a dissociation, que la conscience est séparée de la vie affective et qu'on vit à l'extérieur de soi-même¹³⁴ ». En ce qui concerne les pertes massives survenues en avril 2020, elle a mis en garde contre les conséquences négatives

... [s]i on n'aide pas les individus et, dans le cas qui nous concerne, les collectivités, les systèmes entiers, les personnes et les familles, toute la collectivité, voire toute la Nouvelle-Écosse, à reconnaître ce qui s'est passé. [D'avoir un endroit où on peut] ne pas passer à autre chose, ne pas oublier; de disposer d'un tel endroit pour exprimer cette douleur-là, cette colère-là, cette rage-là [individuellement et collectivement]¹³⁵...

M^{me} Mitchell a déclaré que le traumatisme consécutif à des pertes massives est « inimaginable » et que l'inimaginable est « difficile à atténuer et à gérer par nos propres moyens¹³⁶ ». Elle a expliqué :

C'est pourquoi les gens parlent de collectivité, de connexion, de pouvoir revivre cela, d'avoir la permission d'avoir une voix et... du soutien pour reconnaître la nature, l'horreur de ce qui s'est passé. Que c'était imprévisible, inattendu, au-delà du seuil tolérable de l'expérience humaine. Que c'est une crise existentielle pas juste pour un individu, une collectivité, une famille, mais pour plusieurs collectivités, toute une province, pour le Canada tout entier, en quelque sorte. On ne peut pas tout simplement demander aux gens de faire tranquillement leur deuil. On doit pouvoir les aider à ressentir ce qu'ils ne veulent pas ressentir, c'est-à-dire une énorme colère. Et ce n'est pas forcément le cas pour tout le monde. Comme nous l'avons mentionné – et comme d'autres l'ont mentionné – chacun traverse un processus différent et à des moments différents, mais la colère justifiée, la rage raisonnable, face à des événements déraisonnables ont leur place¹³⁷.

Reconnaître le rôle de l'expression de la colère et de la rage comme méthode de traitement des traumatismes et des deuils ne veut pas dire que l'on accepte que les gens persistent dans cet état de colère. Au contraire, offrir des espaces sûrs et communs pour cette expression est un moyen de soutenir le processus de deuil. M^{me} Mitchell a insisté sur les bienfaits pour la santé qui en résulteraient vraisemblablement :

[N]ous obtiendrions donc de meilleurs résultats en matière de santé si les gens disposent d'espaces sûrs et de moyens structurés pour dire leur vérité, pour exprimer leur douleur, non pas de manière polie, mais de manière réelle, en embrassant ce qu'ils ont perdu, à quel point ils souffrent, et pourquoi cela n'aurait pas dû se produire. Il y a d'autres choses à faire pour cela, mais on parle ici de créer des espaces, comme certains l'ont dit, des espaces sûrs où les gens peuvent s'exprimer, dire leur vérité, valider leurs émotions, et toutes les émotions possibles et imaginables. En tant que Canadiens et en tant qu'êtres humains en général, nous ne sommes pas très doués pour parler de la mort et du deuil, et nous ne sommes pas très doués – moi en particulier – pour composer avec les conflits et la colère, mais il y a des moments importants où il

faut pouvoir revendiquer tout cela en tant qu'êtres humains et valider la colère justifiée, la rage qui est raisonnable et en proportion avec une crise existentielle. Et c'est ce que j'associerai à la réduction de la somatisation, en permettant à un plus grand nombre de personnes de rétablir le lien entre leurs pensées et leurs émotions, de se reconnecter et de s'unir à nouveau, et de le faire ensemble, pour réintégrer le soi et intégrer à nouveau familles et collectivités¹³⁸.

Centres de ressources

Le rapport sur la fusillade de la boîte de nuit Pulse à Orlando apporte la démonstration de la pertinence de planifier et de mettre en place rapidement plusieurs types de centres de services dès le début d'un incident critique. Dans l'exemple d'Orlando, il s'agissait du centre des opérations d'urgence (base de l'intervention des organismes de sécurité publique), du centre de réunification des familles, du centre de soutien aux familles et du centre d'assistance unifiée d'Orlando.

Dans ses observations, le CCRVC indique également que les centres de ressources pour les survivants sont des moyens éprouvés, pratiques et axés sur les victimes qui permettent de répondre de manière coordonnée à de nombreux besoins des personnes touchées par les événements. Ces centres constituent des lieux centralisés qui peuvent faire office de carrefours pour les services aux victimes. Le CCRVC les définit comme un lieu centralisé qui a pour fonction de :

- Proposer aux victimes et à leurs proches un lieu où ils peuvent se rassembler pour recevoir des informations et accéder à l'aide des organismes compétents sans avoir à recourir à des systèmes d'orientation complexes.
- Servir de « port d'attache » aux victimes et à leurs proches qui souhaitent se rendre sur le(s) lieu(x) où l'incident critique a eu lieu.
- Permettre un flux bidirectionnel nécessaire et opportun d'informations précises entre les familles et les intervenants :
 - ◊ Ce flux d'informations peut contribuer à atténuer certains des traumatismes liés aux conséquences de tels événements. Les processus difficiles tels que l'identification des corps ou le transport des dépouilles s'en trouvent accélérés. Les familles ont la possibilité de se réunir pour des séances d'information quotidiennes sur

l'incident : même si l'on ne sait pas grand-chose, le fait de s'assurer que les informations les plus précises sont communiquées régulièrement peut alléger le fardeau psychologique que représente le fait de ne pas savoir¹³⁹.

Le CCRVC a souligné l'importance de doter les centres de ressources pour les survivants d'agents de liaison avec les victimes : « des travailleurs spécialisés qui peuvent fournir aux victimes une évaluation formelle de leurs besoins, pour les aider à trouver les services nécessaires¹⁴⁰ ».

Bien que la mise en place de centres de ressources pour les survivants soit une pratique prometteuse, les centres ne peuvent pas répondre à tous les besoins des personnes touchées par des pertes massives. Tout d'abord, toutes les personnes touchées ne résident pas à proximité. Il faut en outre prévoir des mesures proactives d'approche des personnes et des évaluations de suivi des besoins à moyen et à long terme, ainsi que la fourniture de services lorsque les évaluations révèlent un besoin permanent.

Soutien par rapport aux médias

Le rapport sur Utøya et les témoignages des survivants et des membres de la collectivité interrogés par M^{me} Schildkraut dans le cadre de son étude ont tous deux mis en évidence l'attention omniprésente des médias comme étant un sujet de préoccupation. M^{me} Schildkraut rapporte qu'un survivant a comparé cette expérience à « un deuil fait dans un aquarium¹⁴¹ ». Elle explique également ceci :

Lorsque les médias quittent la collectivité touchée, parfois aussi rapidement qu'ils sont arrivés, leur départ peut donner aux survivants et à la collectivité dans son ensemble le sentiment d'être abandonnés. Il n'est pas rare que les survivants aient l'impression que les autres sont passés à autre chose et ont oublié leur tragédie, alors même qu'eux n'y parviennent pas. Ce sentiment n'est pas seulement lié à la présence ou à l'absence des médias. L'attention du grand public est souvent très forte au lendemain d'une fusillade de masse, les gens exprimant leurs pensées, élevant leurs prières et proposant leur aide. Toutefois, après une certaine période, cette attention diminue elle aussi. Comme cette attention peut être perçue comme une forme de soutien social, son absence peut avoir

des répercussions négatives sur les survivants, qui peuvent la percevoir comme une nouvelle perte qui aggrave leur traumatisme initial et crée un obstacle supplémentaire dans leur parcours de rétablissement¹⁴².

M^{me} Schildkraut fournit des informations sur la trousse à outils pour les défenseurs des droits des victimes au Colorado (Toolkit for Response for Advocates in Colorado), qui vise à réduire les effets de la médiatisation. Nous fournissons plus d'informations sur cette trousse à outils dans l'encadré.

Recommandations pour réduire les effets de la médiatisation sur les collectivités touchées par des pertes massives

(Adapté en partie de la trousse à outils pour les défenseurs des droits des victimes au Colorado)

Pendant l'événement et immédiatement après, collaborer avec les forces de l'ordre pour aménager des zones de rassemblement pour les médias, à l'écart du lieu de l'événement ou des lieux où les survivants se rassemblent.

- Affecter un agent d'information au public (AIP) à chaque famille ou survivant blessé.
- Informer l'AIP des familles et des survivants, ainsi que les défenseurs des droits des victimes, des informations qui seront abordées lors des conférences de presse, afin qu'ils puissent préparer les personnes touchées avec lesquelles ils travaillent.
- Désigner un agent de liaison chargé de répondre aux demandes des médias et de les mettre en contact avec les personnes qui ont manifesté leur intérêt ou leur volonté d'accorder des entrevues.
- Suivre ces mêmes pratiques lors d'autres événements où les personnes touchées seront regroupées, comme les funérailles, le retour sur le site de l'événement, les commémorations annuelles, ainsi que lors de toute procédure judiciaire découlant de l'événement.
- Fournir aux personnes touchées des ressources sur les pratiques de consultation saine des médias (par exemple, limiter la quantité de médias consultés chaque jour, rechercher des informations vérifiées auprès de sources fiables et crédibles).

- Encourager les médias à adopter une politique de discrétion par rapport à l'agresseur lorsqu'ils couvrent l'événement dans n'importe quel contexte, y compris lors des cérémonies annuelles de commémoration. Les médias sont invités à réduire l'attention accordée à l'agresseur dans la couverture des crimes, notamment en limitant l'utilisation de son nom (en l'appelant plutôt « l'agresseur ») et de son image, en évitant de placer l'histoire au premier plan, et en évitant de publier ses déclarations¹⁴³.

Le rapport sur la fusillade de la boîte de nuit Pulse à Orlando met en avant la pertinence de la mise en place préalable d'exercices de planification des urgences avec toutes les parties prenantes, qui incluent des stratégies médiatiques dans le cadre de la phase de préparation de l'intervention en cas d'incident critique axée sur la collectivité. Le but principal de cette démarche est de permettre un recours efficace aux médias comme moyen de communication avec le public pendant et après des pertes massives. Néanmoins, l'accent mis par le rapport sur la planification et les médias constitue un rappel important de la nécessité de tenir compte de cet aspect de la préparation d'une intervention. Dans le Volume 5 de notre Rapport final, Services de police, nous insistons sur l'importance du rôle des médias dans la préparation à une intervention en cas de pertes massives et relevons la possibilité de les inclure à la planification.

Conclusion

La planification et la préparation des interventions en cas d'incidents critiques axées sur la collectivité doivent se fonder sur une bonne compréhension des répercussions potentielles des pertes massives. Il est clair que ces incidents entraînent des répercussions qui vont bien au-delà des personnes dont la vie a été fauchée et de celles qui ont été blessées. Les familles et les amis des personnes décédées et des survivants blessés, les autres personnes présentes lors de l'incident – y compris les intervenants d'urgence et les autres prestataires de services – les collectivités locales et la population dans son ensemble sont tous affectés. Comme indiqué dans le Volume 1, Approche et but visé, cette description générale du cercle d'impact est conforme aux connaissances acquises par la Commission sur l'effet de

vague des pertes massives survenues en avril 2020. Les répercussions sont multiples et la nature et l'ampleur des effets négatifs sont variables et étendues. Des études ont révélé un impact différentiel sur les individus et les groupes qui ont des besoins spécifiques en raison de leurs caractéristiques personnelles et de leur expérience passée du traumatisme, ainsi que de leur appartenance à des groupes marginalisés ou stigmatisés, tant par le passé que de nos jours. Là encore, cela rejoint les constatations que nous avons faites dans le cadre de notre enquête.

Un autre aspect important du cadre proposé pour les réponses axées sur la collectivité est la nécessité de reconnaître que les personnes directement et indirectement touchées peuvent subir toute une série de conséquences négatives sur leur santé mentale et physique à la suite de pertes massives. Il est normal et sain d'éprouver du chagrin et de vivre un deuil, et ces processus peuvent être facilités par une meilleure connaissance du chagrin et par d'autres formes de soutien, formel et informel. Une perte traumatique peut entraîner un deuil compliqué et une série de traumatismes post-traumatiques, dont le syndrome de stress post-traumatique (SSPT). Les pertes massives sont également à même d'entraîner des traumatismes indirects, secondaires et collectifs. L'étude des suites norvégienne démontre clairement les besoins de soutien à long terme et persistants des survivants des pertes massives d'Utøya et de leurs familles. Il s'agit notamment de soins de santé, d'aide financière, d'aide matérielle et d'aide à l'éducation. Nous avons également appris qu'il existe des facteurs subjectifs importants permettant de déterminer si une personne est touchée et l'ampleur des répercussions qu'elle subit. Il est impossible de procéder à ces analyses de manière purement objective. Pour de nombreux survivants et de nombreuses personnes touchées, les besoins en matière d'information et de soutien peuvent perdurer pendant une longue période. Les plans d'intervention en cas d'incident critique axés sur la collectivité doivent prévoir des systèmes permettant de faire face à ces répercussions profondes et potentiellement durables.

La Commission a accumulé un riche fond de connaissances sur les besoins après des pertes massives et les moyens prometteurs de répondre à ces besoins. Nous avons synthétisé ces informations sous forme de six principes directeurs et cherché à assurer l'intégration des processus et des services à prévoir :

- Traitement respectueux des personnes les plus touchées, notamment par la prise en compte de leur point de vue, de leur expérience et de leurs besoins uniques, et leur participation à toutes les étapes de la planification, de la mise en œuvre et de l'évaluation d'un plan de soutien après un incident critique.

- Rétablissement et résilience comme résultats escomptés.
- Prestation de services tenant compte des traumatismes et axés sur les victimes.
- Prestation de services de soutien proactifs, complets et coordonnés; les personnes qui cherchent à comprendre les services doivent être aidées.
- Engagement à fournir des services dans l'immédiat, à court, moyen et long terme.
- Évaluation continue des besoins, suivi et évaluation périodique des programmes et des services.

Nous appliquons ce cadre de principes dans les quatre chapitres suivants. Tout d'abord, au chapitre 5, nous nous en servons comme base pour définir des principes de conception plus spécifiques concernant les systèmes d'alerte du public et pour examiner d'autres communications publiques pendant et après des pertes massives. Dans les chapitres 6, 7 et 8, nous appliquons ces principes à trois ensembles de besoins qui apparaissent au cours d'un incident critique et à la suite de pertes massives : les besoins d'information des personnes touchées; les besoins de soutien des intervenants d'urgence; et les besoins des personnes, familles et collectivités touchées. Nous n'appliquons pas ces principes rétrospectivement pour évaluer l'intervention et le suivi de l'incident critique. Au contraire, nous voulons que leur application soit uniquement tournée vers l'avenir, afin de déterminer les aspects qui pourraient être améliorés. Ces mêmes principes nous permettent également d'examiner les besoins persistants découlant des pertes massives survenues en avril 2020 et la manière dont ils devraient être traités aujourd'hui et à plus long terme. Nous procédons à cet examen au chapitre 9.

La planification et la préparation sont essentielles à l'efficacité de l'intervention critique, notamment la capacité d'alerter les membres de la collectivité sur les menaces qui pèsent sur leur sécurité, d'assurer une communication efficace pendant et après un incident critique et de fournir des informations et des services de soutien aux personnes touchées, y compris les premiers répondants, les familles et les collectivités. Les pertes massives sont des événements inusités, mais lourds de conséquences, qui nécessitent à la fois une réponse immédiate et des services de soutien à long terme - d'où la difficulté accrue pour de nombreux organismes de sécurité publique d'élaborer des protocoles et des services et de former leur personnel. Le caractère extraordinaire de ces incidents augmente les difficultés rencontrées par tous les acteurs et organismes de notre système pour assurer la sécurité et le bien-être de la collectivité dans l'élaboration de protocoles et de

services. Sur la base de nos résultats, nous concluons que la création d'un centre de ressources national est nécessaire pour faciliter cette planification préalable et fournir un soutien, afin que tous les territoires de compétence atteignent le niveau de préparation nécessaire, tout en minimisant la duplication des efforts. Ce centre national de ressources pourrait également contribuer à la formation du personnel et éventuellement former une équipe nationale réduite qui pourrait être mobilisée rapidement en cas de pertes massives.

À l'heure actuelle, le Canada ne dispose pas d'un bureau national de coordination en cas d'incidents impliquant des pertes massives. Plusieurs témoins et Participant(e)s à la Commission ont indiqué qu'une aide nationale était nécessaire pour combler certaines lacunes dans les systèmes de soutien post-incident qui ont été constatées après les pertes massives d'avril 2020. Par exemple, dans son témoignage, le surintendant de la GRC Darren Campbell a déclaré : « Je crois qu'au niveau national, il est nécessaire de former les gens sur la façon de fournir le service en réponse à un incident impliquant des pertes massives.... La fréquence de ces événements n'implique pas nécessairement que tous les policiers aient besoin d'être formés dans ce domaine¹⁴⁴. »

Dans ses observations finales, le GTN de l'ACCP a proposé la création d'un centre national d'excellence et d'expertise pour le soutien aux victimes du terrorisme, de la violence de masse et des pertes massives. Son rôle serait le suivant : « Un bureau qui ferait office de centre d'expertise pourrait aider les services de police, les gouvernements, les organismes de soutien et les collectivités en améliorant la préparation des Canadiens et en élaborant une norme plus cohérente d'intervention auprès des victimes dans l'ensemble des territoires de compétence du Canada, tout en prévoyant une certaine souplesse pour intervenir de façon appropriée dans la collectivité en question¹⁴⁵. »

Au cours de la phase 3 de notre consultation avec les organisations participantes de défense des victimes, plusieurs experts impliqués dans le dialogue se sont prononcés en faveur de ce type d'initiative.

Selon le GTN de l'ACCP, « la constitution d'un groupe d'experts en la matière qui pourraient être consultés pour s'assurer que la perspective de la victime est appliquée dans l'élaboration des cadres d'intervention d'urgence dans tout le Canada » serait l'un des principaux avantages de l'initiative. Un autre avantage possible serait la mise en œuvre d'une approche plus axée sur la victime qui « permettrait [à celles-ci] de se sentir entendues et favoriserait la guérison et la résilience » et, par conséquent, réduirait le risque de préjudice supplémentaire, de revictimisation et

de stress post-traumatique. Le GTN de l'ACCP propose également que ce type de bureau facilite les renvois transfrontaliers de victimes étrangères, ce qui « contribuerait à atténuer le manque d'accès aux ressources dû aux barrières linguistiques, à l'absence de réseaux sociaux, à la méconnaissance de l'existence et de l'accessibilité des ressources, ou au manque de connaissance des systèmes de justice¹⁴⁶ ». Surtout, dans un contexte comme le nôtre, un centre national pourrait contribuer à renforcer la capacité de tous les ordres de gouvernement à planifier les interventions en cas de pertes massives à l'avenir et à répondre efficacement aux besoins des victimes à court, moyen et long terme. Il pourrait également contribuer à combler le manque de services pour les membres de la famille qui vivent dans des territoires de compétence autres que celui où les événements ont eu lieu, que leur domicile soit situé dans une autre province ou un autre territoire, ou à l'étranger.

Les développements à l'international vont également dans le sens de cette proposition. Ainsi, en octobre 2017, les États-Unis ont créé le National Mass Violence Victimization Resource Center (le centre de ressources américain). En janvier 2020, l'Union européenne (UE) a mis en place le Centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme (le Centre européen) dans le cadre d'un projet pilote de deux ans, dont le mandat a été prolongé.

Le centre de ressources américain a été créé en partenariat avec l'Office for Victims of Crime (Bureau d'aide aux victimes de crimes) au sein de l'Office of Justice Programs (Bureau des programmes de justice) du ministère américain de la Justice. Ce centre est composé d'une équipe pluridisciplinaire d'universitaires, de chercheurs, de professionnels de l'aide aux victimes, d'organisations partenaires, d'experts techniques et d'organisations locales et nationales concernées, qui collaborent avec le Bureau d'aide aux victimes de crimes. Sa vision est la suivante : « Les victimes et les survivants de violences de masse doivent avoir accès à des informations et à des services de premier ordre, fondés sur des données probantes, tout au long du processus de rétablissement, fournis par des professionnels de l'aide aux victimes et d'autres professionnels qui font preuve de compassion, sont bien formés et respectent les besoins comme les souhaits des victimes¹⁴⁷. »

Le centre de ressources américain décrit sa mission comme suit : « [a]méliorer la préparation des collectivités et la capacité de la nation à servir les victimes se remettant de violences de masse par la recherche, la planification, la formation, la technologie et la collaboration¹⁴⁸ ». Plus précisément, son mandat est de

... constituer la source des meilleures données pour parvenir à une compréhension sociale de la violence de masse sur laquelle les dirigeants civiques, les professionnels de la santé mentale, les journalistes, les décideurs politiques et les professionnels de l'aide aux victimes peuvent s'appuyer. En utilisant la recherche pour mettre en lumière les défis et les besoins des victimes de la criminalité, nous évaluons ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, et nous utilisons ces informations pour améliorer les services aux victimes et les services de santé mentale par le biais de la formation et de l'assistance technique¹⁴⁹.

Le Centre européen a été créé et est géré par la Commission européenne avec le soutien d'un consortium d'associations d'aide aux victimes dirigé par Victim Support Europe. Ce centre offre son expertise, ses conseils et son soutien aux autorités nationales et aux organisations d'aide aux victimes, contribue à garantir que les règles de l'UE relatives aux victimes du terrorisme sont correctement appliquées et encourage l'échange de bonnes pratiques et le partage d'expertise entre les praticiens et les spécialistes au-delà des frontières. Le Centre européen a rédigé le Manuel de l'UE sur les victimes du terrorisme, qui a été publié par la Commission européenne et a été traduit et adapté à la situation de chaque pays membre de l'UE. Le Manuel est conçu pour aider les autorités nationales et les organisations d'aide aux victimes dans la mise en application pratique de la législation de l'UE, sur la base des leçons tirées des réponses aux attaques terroristes précédentes. Des programmes de formation ont également été élaborés et proposés en ligne « sur les aspects juridiques et pratiques de la manière d'assurer le soutien et la protection des victimes du terrorisme ». Le Centre européen sert également de centre d'expertise pour faciliter le partage des connaissances et la mise en place d'une base de données contenant des informations sur des experts dans différents domaines, notamment « des experts en psychotraumatologie spécialement formés pour traiter les syndromes post-traumatiques caractéristiques des victimes du terrorisme » et des psychologues, avocats, organisations d'aide aux victimes et secouristes.

Nous concluons que la création d'un centre national de ressources pour les interventions en cas de pertes massives est nécessaire pour aider de manière efficace et efficiente les gouvernements provinciaux, territoriaux, autochtones et municipaux à mettre en place des plans et des préparatifs pour des interventions axées sur la collectivité en cas de pertes massives. La nécessité de ce centre de ressources est précisée aux chapitres 6, 7 et 8, dans notre examen des lacunes dans les services d'information et de soutien fournis aux personnes touchées – y compris les

intervenants d'urgence et les intervenants critiques, les familles et les collectivités – à la suite des pertes massives d'avril 2020.

LEÇONS APPRISES

Les pertes massives sont des événements lourds de conséquences qui se produisent rarement, ce qui fait qu'il est difficile pour les organismes de sécurité publique d'acquérir de l'expertise et de former le personnel pour qu'il puisse fournir des services axés sur les victimes et tenant compte des traumatismes.

Recommandation C.2

CENTRE NATIONAL DE RESSOURCES POUR LES INTERVENTIONS EN CAS DE PERTES MASSIVES

La Commission recommande que :

D'ici septembre 2023, le gouvernement fédéral crée un Centre national de ressources pour les interventions en cas de pertes massives, dont le mandat serait le suivant :

- (a) Faire office de centre d'expertise pour la prestation de services aux victimes et aux personnes touchées, y compris les familles et les amis des victimes, pendant et après des pertes massives;
- (b) Tirer parti de l'expérience nationale et internationale, de la recherche et des pratiques prometteuses;
- (c) Renforcer les capacités de tous les ordres de gouvernement pour planifier les interventions à de futures pertes massives et répondre efficacement aux besoins des victimes à court, moyen et long termes, notamment par l'élaboration d'ébauches de protocoles, de modules de formation, de manuels et d'autres ressources, ainsi que d'une base de données d'experts;

- (d) Contribuer à l'élaboration d'une norme d'intervention auprès des victimes dans tous les territoires de compétence du Canada, tout en prévoyant une certaine souplesse pour intervenir d'une manière adaptée à la collectivité concernée;
- (e) Faciliter la prestation d'un soutien aux victimes, aux membres de leurs familles et aux autres personnes touchées qui résident en dehors du territoire de compétence où les pertes massives se sont produites (que ce soit au Canada ou dans un autre pays) et faciliter le soutien aux victimes et aux personnes touchées étrangères, y compris, par exemple, par le biais de renvois vers des services d'aide transfrontaliers.

POINTS DE MISE EN ŒUVRE

- Le gouvernement fédéral devrait consulter l'Association canadienne des chefs de police - Groupe de travail national sur le soutien aux victimes du terrorisme et de la violence de masse, ses homologues autochtones, provinciaux et territoriaux, le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, d'autres organisations de défense des droits des victimes, les programmes provinciaux de services aux victimes, et l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels.
- L'expertise développée par ce Centre national de ressources pour les interventions en cas de pertes massives pourrait s'étendre à d'autres types d'interventions en cas d'urgence ou d'incident majeur.
- Le Centre national de ressources pourrait également contribuer directement à la formation du personnel et pourrait éventuellement former une équipe nationale réduite qui pourrait être mobilisée rapidement en cas de pertes massives.

CHAPITRE 5

Systemes d'alerte publique

CHAPITRE 5 Systèmes d'alerte publique

Introduction

Les systèmes d'alerte publique, souvent appelés « alertes d'urgence », sont un outil de communication conçu pour assurer la sécurité des personnes exposées à des situations d'urgence ou à des catastrophes. Nous utilisons le terme plus large de « systèmes d'alerte » pour inclure les alertes publiques et autres avis au public. Leur objectif est de communiquer d'urgence avec toute personne exposée à un risque, qu'il s'agisse de résidents locaux, d'entreprises ou de visiteurs dans une zone donnée. Ces systèmes d'alerte constituent un aspect important des interventions en cas d'incidents critiques axées sur la collectivité et devraient être élaborés, mis en œuvre et évalués par ses membres. En outre, ces derniers doivent comprendre le fonctionnement d'un système d'alerte publique et leurs responsabilités au sein de celui-ci. Par exemple, les campagnes de sensibilisation et d'éducation du public peuvent contribuer à faire en sorte que les individus connaissent les mesures à prendre lorsqu'une alerte est émise, y compris la personne à contacter s'ils ont besoin d'informations supplémentaires.

Dans le présent chapitre, nous examinons les développements et la mise en œuvre de systèmes d'alerte efficaces. Nous nous attachons particulièrement à évaluer si En Alerte peut conférer des capacités suffisamment solides pour assurer une réponse axée sur la collectivité en cas d'incidents impliquant des pertes massives et d'autres menaces pour la sécurité publique.

Dans le Volume 2, Ce qui s'est passé, nous avons constaté que les communications publiques de la GRC sur les médias sociaux les 18 et 19 avril 2020 étaient inadéquates et ont ainsi privé les membres de la collectivité de la possibilité d'évaluer les risques pour leur sécurité et de prendre des mesures pour mieux se protéger. Ces lacunes comprenaient une sous-estimation grave de la menace présentée par

l'agresseur dans la soirée du 18 avril, le retard dans la transmission de l'information au public sur la réplique d'autopatrouille de la GRC et le déguisement de policier, et l'utilisation insuffisante des médias en tant que partenaires au cours de l'incident critique.

Dans le Volume 5, Services de police, nous nous concentrons sur les décisions et les actions de la GRC en matière de communication publique lors des pertes massives d'avril 2020, y compris les défaillances systémiques qui ont contribué au défaut d'émettre une alerte publique par le biais du système En Alerte. Nous formulons un certain nombre de recommandations sur les politiques et les pratiques que devraient appliquer les services de police pour garantir une communication publique adéquate pendant et après un incident critique. Nous abordons tous les aspects des communications publiques et des systèmes d'alerte publique du point de vue de leur utilisation par les services de police dans le Volume 5.

Le choix du meilleur système d'alerte du public est une décision qui concerne le public canadien – une décision qui concerne les collectivités. L'utilisation de ces systèmes par les services de police et les autres organismes de sécurité publique concernés par la gestion des situations d'urgence est une question distincte, bien que tout aussi importante.

Aperçu du chapitre

Notre examen des systèmes d'alerte du public commence par une analyse du système national actuel et du contexte qui s'y rattache. Nous expliquons les concepts et les termes clés et donnons un aperçu historique de l'alerte en cas d'urgence, ainsi que de l'élaboration et du fonctionnement du système En Alerte. Nous explorons également d'autres approches des systèmes d'alerte publique, en nous concentrant en particulier sur le système d'alerte d'urgence Unama'ki, un système communautaire conçu et exploité par les cinq communautés micmaques du Cap-Breton. Un système d'alerte pour les Mi'kmaq du continent a également été mis en place.

Nous nous appuyons sur cette base en exposant ce que nous avons appris sur les besoins et les expériences de la collectivité lors des pertes massives d'avril 2020 et, plus généralement, sur l'impact différentiel de l'alerte. Sur la base de ces informations générales et des points de vue des collectivités, nous évaluons En Alerte et formulons un ensemble de principes de conception des systèmes d'alerte au public pour guider la réforme. La section finale contient nos recommandations en la matière.

Concepts et termes clés

Le rapport d'experts sur l'interopérabilité des communications et le système En Alerte préparé pour la Commission par les experts techniques Chris Davis, (président et responsable de la sécurité et de la gestion des urgences, Lansdowne Consulting Group), et Cheryl McNeil et Peter Gamble (aussi de Lansdowne Consulting Group) souligne que le Canada ne dispose pas d'un cadre national complet pour la gestion des interventions d'urgence et qu'il n'y a donc pas de pratiques d'intervention, de ressources ou de formation normalisées dans l'ensemble du pays. Cette fragmentation s'étend aux alertes publiques et autres communications d'urgence. Aux États-Unis, en revanche, le gouvernement fédéral a créé et formalisé son système national de gestion des incidents (National Incident Management System - NiMS), « qui s'appuie sur des outils, des modèles et des formations solides et normalisés¹ ». Le programme est décrit sur le site Web de l'Agence fédérale de gestion des urgences :

Le NiMS guide tous les niveaux de gouvernement, les organisations non gouvernementales et le secteur privé dans leur collaboration en vue de prévenir les incidents, de s'en protéger, d'en atténuer les effets, d'y répondre et de s'en remettre. En outre, le NiMS fournit aux parties prenantes de l'ensemble de la collectivité le vocabulaire, les systèmes et les processus communs permettant de fournir avec succès les capacités décrites dans le National Preparedness System (système national de préparation). Le NiMS définit également des systèmes opérationnels qui guident la façon dont le personnel travaille ensemble pendant les incidents².

Dans leur rapport, M. Davis et ses collègues présentent « un aperçu de l'histoire et de l'état actuel de la gestion des urgences, des communications d'urgence, de l'interopérabilité des communications, des alertes publiques et du système En Alerte au Canada ». Le rapport contient des définitions des termes clés « gestion des urgences », « communications d'urgence » et « interopérabilité des communications ». L'ensemble de ces éléments constitue un cadre pour les alertes publiques et ils sont présentés dans l'encadré.

Gestion des urgences : La gestion des urgences comprend des mesures de gestion des risques et des activités liées à la prévention et à l'atténuation, à la préparation, à la réponse et au rétablissement.

Au Canada, la gestion des urgences adopte une approche « tous risques », prenant en compte les risques et les catastrophes d'origine naturelle ou humaine.

Les provinces, les territoires et les territoires de compétences individuels sont responsables de l'élaboration et de la mise à jour de leurs programmes respectifs de gestion des urgences en fonction des menaces, des risques et des priorités régionales, tout en veillant à ce qu'ils soient alignés sur le programme national de gestion des urgences.

Communications d'urgence : Les communications d'urgence constituent l'échange d'informations par les intervenants d'urgence par le biais de données, de la voix et de la vidéo, à la demande et en temps réel, selon les besoins et les autorisations, afin de mener à bien leurs missions.

Elles comprennent également l'échange d'informations avec le public par divers moyens.

Des communications d'urgence efficaces sont essentielles à la réussite des programmes de gestion des urgences. Leur efficacité dépend des ressources, des procédures, de la technologie et de la formation accessibles.

Interopérabilité des communications : L'interopérabilité des communications est la capacité du personnel d'urgence à communiquer entre les territoires de compétences, les disciplines et les ordres de gouvernement en utilisant une variété de systèmes, selon les besoins et les autorisations.

Le degré d'interopérabilité des communications atteint dans tout territoire de compétence est influencé par l'intégration des structures de gouvernance, des procédures opérationnelles normalisées (PON), de la technologie, de la formation et des exercices, ainsi que de la fréquence et de la cohérence de l'utilisation.

La même approche devrait être appliquée pour optimiser les technologies et les solutions particulières.

Source : Chris Davis, Cheryl McNeil, et Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System », Tableau 1 : Emergency Management, Emergency Communications, and Communications interoperability

Le manque d'uniformité au Canada s'étend aux définitions de l'urgence, bien que les variations tendent à être minimales et qu'elles aient toutes la même signification sous-jacente. M. Davis et ses collègues expliquent qu'il n'est pas rare que les définitions de l'urgence varient légèrement d'un gouvernement à l'autre, d'une organisation à l'autre, voire d'un pays à l'autre. Un exemple typique, fourni par ces experts, est la définition d'une urgence donnée par la ville de Toronto : « une situation imminente ou non qui constitue une menace de grande ampleur pouvant entraîner un préjudice grave pour les personnes ou des dommages substantiels pour les biens, et qui peut être causée par les forces de la nature, une maladie ou d'autres risques pour la santé, des accidents ou des gestes, intentionnels ou non³ ». Ils expliquent en outre que « le terme "catastrophe" est souvent utilisé de manière interchangeable avec "urgence", mais qu'il implique généralement une vaste portée et des impacts largement négatifs ». Pour ce concept, ils citent les Nations Unies selon qui le terme « catastrophe » désigne une « perturbation grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société entraînant des pertes humaines, matérielles, économiques ou environnementales et des impacts étendus, qui dépassent la capacité de la communauté ou de la société affectée à y faire face en utilisant ses propres ressources⁴ ».

Sécurité publique Canada tient à jour la Base de données canadienne sur les catastrophes, qui comprend des renseignements détaillés sur plus de 1 000 catastrophes naturelles, incidents technologiques et conflits (à l'exception des guerres) qui ont eu lieu depuis 1900 au pays ou à l'étranger et ont touché directement des Canadien(ne)s. Les événements recensés par la Base de données canadienne sur les catastrophes satisfont à un ou plusieurs des critères suivants :

- dix personnes ou plus ont été tuées;
- cent personnes ou plus ont été touchées, blessées, infectées, évacuées ou se sont trouvées sans logement;
- une demande d'aide a été effectuée à l'échelle nationale ou internationale;
- la catastrophe revêt une importance historique;
- les dommages ou l'interruption des processus normaux étaient tels que la collectivité touchée n'a pu se rétablir seule⁵.

M. Davis et ses collègues ont passé en revue la liste des catastrophes naturelles et technologiques de la Base de données canadienne sur les catastrophes et concluent qu'elle est « complète et inclusive ». Actuellement, les types de conflits couverts par cette base de données se limitent aux « incendies criminels », aux

« incidents civils », aux « détournements d'avion » et aux « actes terroristes ». Les auteurs soulignent qu'« [i]l n'existe actuellement aucune catégorie pour les actes de violence ou les fusillades de masse » dans la Base⁶. La catégorie « incidents civils » comprend les sous-catégories « troubles/manifestations » et « émeutes ». Les événements terroristes incluent la catégorie des « fusillades ». Sur le plan législatif, le *Code criminel* définit le terrorisme comme un acte commis « au nom – exclusivement ou non – d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique » et « en vue d'intimider tout ou partie de la population quant à sa sécurité, entre autres sur le plan économique, ou de contraindre une personne, un gouvernement ou une organisation nationale ou internationale à accomplir un acte ou à s'en abstenir⁷ ». Les auteurs proposent de revoir les catégories d'événements de la Base de données canadienne sur les catastrophes « afin de s'assurer que les fusillades de masse sont incluses⁸ ». Nous sommes d'accord avec cette proposition et recommandons l'adoption de la définition de la Commission pour les incidents impliquant des pertes massives.

Recommandation C.3

MODIFICATION DE LA BASE DE DONNÉES CANADIENNE SUR LES CATASTROPHES AFIN D'Y INCLURE LES INCIDENTS IMPLIQUANT DES PERTES MASSIVES

La Commission recommande que :

Le ministre fédéral de la Sécurité publique modifie les catégories d'événements utilisées dans la Base de données canadienne sur les catastrophes afin d'y inclure les incidents impliquant des pertes massives, tels que définis dans la Recommandation V.1, « Un acte de violence intentionnel au cours duquel un ou plusieurs agresseurs blessent physiquement ou tuent quatre victimes ou plus, qu'ils connaissent ou pas, pendant une période distincte ».

Historique des alertes d'urgence au Canada

Le système d'alerte publique du Canada a été conçu pour répondre à la fois aux urgences et aux catastrophes. Dans leur rapport, M. Davis et ses collègues passent en revue l'évolution des alertes d'urgence au Canada. Ils indiquent qu'historiquement, « les services de police au Canada s'appuyaient fortement sur les communiqués de presse traditionnels (radio et télévision) et les conférences de presse pour communiquer des informations importantes au public⁹ ». **L'année 2002 a marqué une transition importante lorsque le programme Alerte Amber, qui ne peut être utilisé que par les forces de l'ordre autorisées, a été lancé en Alberta et adopté par la suite dans le reste du Canada. Les alertes Amber sont des messages destinés à fournir des informations immédiates et actualisées sur l'enlèvement d'un enfant et ont pour objectif de faire participer « le plus grand nombre possible de membres de la collectivité dans la recherche d'un enfant enlevé – chaque membre devenant les yeux et les oreilles des forces de l'ordre¹⁰ ».** Le système est originaire des États-Unis et signifie America's Missing: Broadcast Emergency Response. Au Canada, les alertes Amber sont diffusées par le système En Alerte et atteignent les Canadien(ne)s par le biais d'un certain nombre de médias (par exemple, les téléphones portables, la télévision et la radio).

Plus récemment, les responsables de la sécurité publique et des interventions d'urgence ont commencé à « renforcer leurs communications avec le public pendant les situations d'urgence à l'aide d'une série d'autres outils comme les médias sociaux, les pages Web, les applications d'alerte spécialisées et les panneaux de signalisation sur la route¹¹ ». Vers 2010 ou 2011, les services de police se sont progressivement tournés vers les médias sociaux comme outil de communication avec le public. Les médias sociaux, et Twitter en particulier, sont encore souvent considérés comme les moyens les plus rapides et les plus faciles d'alerter le public. M. Davis et ses collègues concluent que si les services de police passent lentement à l'utilisation d'En Alerte, les médias sociaux restent une pratique courante dans de nombreux territoires de compétences. Pour la police, cette pratique a été renforcée par les constatations formulées par le comm. adj. à la retraite Alphonse MacNeil (dans son examen de la gestion par la GRC de la fusillade impliquant un tireur actif en juin 2014 à Moncton, au Nouveau-Brunswick), qui a reconnu que les médias sociaux étaient un outil précieux pour alerter le public. Le rapport MacNeil indique qu'étant donné le moment où l'incident s'est produit, en début de soirée,

« les médias sociaux restaient donc le moyen le plus rapide et le plus efficace d'informer la population en un minimum de temps¹² ». Les médias sociaux se sont révélés être « extrêmement utiles pour appuyer les communiqués et conférences et autres points de presse visant à transmettre de l'information directement au public¹³ ». Nous examinons l'indépendance du rapport MacNeil, ses recommandations concernant les communications publiques et la réponse de la GRC à ces recommandations dans le Volume 5, Services de police.

Le système En Alerte

Description

En Alerte est le nom de marque du Système national d'alertes au public (SNAP) du Canada, lancé en 2014. Il s'agit d'une initiative fédérale, provinciale et territoriale qui permet aux organismes de gestion des urgences de tout le Canada d'avertir le public de dangers imminents ou possibles (inondations, tornades, déversements de matières dangereuses, incendies et autres catastrophes). En 2007, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a publié une série de décisions qui ont déclenché les efforts visant à mettre en place au Canada un « système moderne d'alerte rapide pour tout risque et tout média¹⁴ ». Le CRTC reste responsable de l'application des règlements qui obligent les fournisseurs de services mobiles, les sociétés de câblodistribution, les sociétés de communications par satellite et les radiodiffuseurs à diffuser des alertes d'urgence.

Au cours de notre table ronde sur les alertes publiques, Tim Trytten, qui a dirigé le programme d'alertes d'urgence de l'Alberta et joué un rôle important dans la mise en place du Système national d'alerte publique, a décrit le modèle de financement de Pelmorex, une société privée, relativement à ce modèle canadien unique d'alerte publique :

Donc, effectivement, au Canada, le service d'alerte dans ce système [fait l'objet d'une rémunération versée à] Pelmorex par les câblodistributeurs et les radiodiffuseurs à un taux fixé à 22 cents par abonné. Cet accord ou cette obligation de licence est en place jusqu'au 31 août 2023, date à laquelle le tout sera renouvelé ou résilié, selon le cas¹⁵.

Il a également attiré notre attention sur certains commentaires du CRTC concernant l'accord avec Pelmorex et son propre rôle :

... l'alinéa 9(1)h de *la Loi sur la radiodiffusion* n'est peut-être pas le dispositif le plus adéquat pour apporter un soutien permanent au système ADNA à la suite de la prochaine période de licence de MM/TWN [et MétéoMédia, société mère de Pelmorex]. L'industrie des communications continuera de faire sa part pour soutenir le SNAP [par le développement]... tout en relayant les alertes d'urgence... Toutefois, il serait plus approprié que l'exploitation du système ADNA et l'élaboration des politiques attenantes soient assurées et soutenues par des organisations plus directement responsables de la sécurité publique¹⁶. [Le Système d'agrégation et de dissémination national d'alertes (ADNA) fait partie du SNAP.]

M. Trytten a ajouté que le CRTC « a clairement reconnu qu'il s'agissait de la meilleure option disponible à l'époque », mais a réduit la période de renouvellement de l'entente, qui est passée de sept à cinq ans. Selon lui, ce que le CRTC « choisira de faire à l'avenir est une autre question¹⁷ ».

En Alerte a été élaboré par des responsables fédéraux, provinciaux et territoriaux de la gestion des urgences – plus précisément des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences (CSRGU) – en collaboration avec Environnement et Changement climatique Canada, Pelmorex Corporation, le secteur de la radiodiffusion et les fournisseurs de services sans fil. En 1989, la société Pelmorex Media Incorporated voyait le jour et, deux ans plus tard, elle faisait l'acquisition de The Weather Network. En 2010, Pelmorex lançait le Système d'agrégation et de dissémination national des alertes (ADNA) : une décision du CRTC de 2009 l'y obligeait, comme condition à l'obtention de droits de diffusion exclusifs pour les services numériques de base. À ce titre, la société perçoit un tarif de gros par abonné pour les services en anglais et en français. En 2014, le CRTC a exigé que tous les radiodiffuseurs canadiens diffusent des alertes d'urgence via le système ADNA. Puis, en 2017, le CRTC – après avoir consulté les principales parties prenantes et le public – a également demandé aux fournisseurs de services sans fil de mettre en œuvre le Système national d'alertes au public sur leurs réseaux LTE (évolution à long terme) d'ici avril 2018. La licence d'exploitation d'En Alerte accordée à Pelmorex expire en août 2023. Dans leur rapport d'experts, M. Davis et ses collègues soulignent :

« [L]es organisations municipales de gestion des urgences et les organismes de premiers intervenants n'ont pas participé à ces efforts de développement¹⁸. »

Pelmorex agit en tant qu'agrégateur et distributeur national des messages d'alerte d'urgence utilisant le Système d'agrégation et de dissémination national d'alertes.

Gouvernance

Ce rapport d'experts **fournit également une vue d'ensemble de la gouvernance des systèmes de gestion des urgences, y compris En Alerte. Les cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences (CSRGU) s'emploient à harmoniser et à améliorer les pratiques d'urgence dans tout le pays et sont chargés de fournir « des orientations et des conseils sur la manière d'améliorer la gestion des urgences aux sous-ministres et aux ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la gestion des urgences¹⁹ ». Dans cette structure, des groupes de travail fédéraux, provinciaux et territoriaux sont mis en place pour soutenir les « décisions et orientations stratégiques convenues » des CSRGU²⁰. À l'occasion, ces groupes de travail se penchent sur l'interopérabilité des communications et les alertes publiques. M. Davis et ses collègues indiquent toutefois que « bien que les CSRGU jouent un rôle important en fournissant conseils et orientations sur la gestion des urgences, chaque province et territoire est responsable de la mise en place et du financement de ses programmes respectifs²¹ ».**

Plus précisément, on a demandé à Pelmorex de mettre en place une structure de gouvernance opérationnelle pour superviser le fonctionnement d'En Alerte, ce qu'elle a fait par l'entremise du Conseil de gouvernance de Pelmorex sur les alertes publiques (Conseil de gouvernance de Pelmorex). Ce conseil est un organe consultatif qui regroupe :

- l'administrateur du système (Pelmorex);
- les émetteurs d'alertes – y compris des représentants des bureaux fédéraux, provinciaux et territoriaux de gestion des urgences (BGU) / des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences, des fonctionnaires d'Environnement et Changement climatique Canada et des BGU municipaux;
- les distributeurs d'alertes – sociétés de câble et de satellite, stations de radio et de télévision, et fournisseurs de services de vidéo à la demande (et plus tard, les fournisseurs LTE)²².

Selon M. Davis et ses collègues, le Conseil de gouvernance du Système d'agrégation et de dissémination national d'alertes se concentre surtout sur les questions techniques.

Fonctionnement d'En Alerte

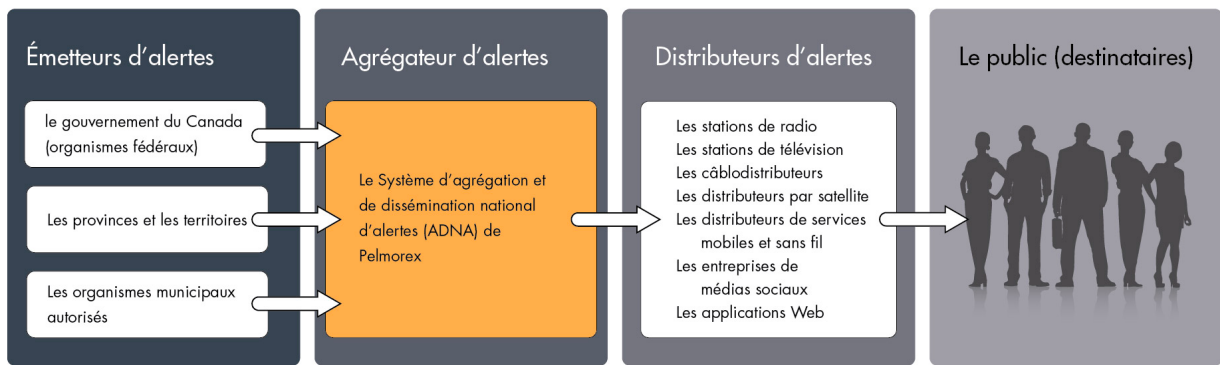
En Alerte a pour but de diffuser des alertes critiques concernant des menaces imminentes pour la vie au Canada. En 2014, les cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences ont dressé une liste précise de huit types d'alertes et de leurs sous-types qui devraient être immédiatement diffusées à la télévision, à la radio et sur les appareils sans fil. Ces huit catégories sont : incendies, risques biochimiques, matières dangereuses, environnement, catastrophe naturelle, sécurité nationale, crise civile et message d'essai (par exemple, les tests). Le type « civil » comprend l'urgence civile, le danger pour les animaux, l'alerte Amber et le service 911. La liste n'a pas été mise à jour depuis le lancement d'En Alerte en 2014. Elle n'inclut pas la catégorie particulière des « tireurs actifs » ou d'autres catégories clairement associée à un incident critique à même d'entraîner des pertes massives.

Le diagramme intitulé « Processus de circulation de l'information en cas d'alerte²³ » illustre le fonctionnement de ce système. Une alerte n'est émise que par des personnes formées et autorisées au sein des organisations partenaires d'En Alerte. Les émetteurs d'alerte ont plusieurs responsabilités liées à la mise en forme du message : le choix du type d'alerte, de la langue – anglais et (ou) français, plus une troisième option choisie parmi le cri, le déné, l'inuinnaqtun et l'inuktitut –, ainsi que de la région géographique ciblée pour la diffusion.

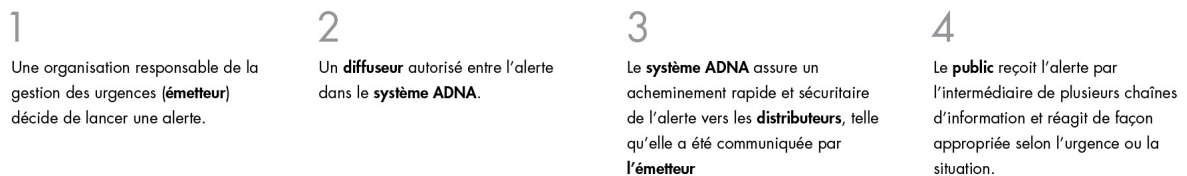
Le rapport d'experts décrit le processus de circulation de l'information en cas d'alerte :

Une fois l'alerte émise, elle est traitée par le Système d'agrégation et de dissémination national d'alertes, exploité par Pelmorex Corporation. Le système ADNA confirme que l'alerte provient d'un utilisateur autorisé et qu'elle est correctement formatée. Elle est ensuite transmise aux radiodiffuseurs, télédiffuseurs, câblodistributeurs et fournisseurs de téléphonie sans fil, qui en sont les distributeurs. En fonction des informations de localisation contenues dans l'alerte, les distributeurs déterminent la zone de diffusion²⁴.

Processus de circulation de l'information d'En Alerte



Ligne de temps d'une alerte



Source : Page de Sécurité publique Canada : « Système national d'alertes au public »

Utilisation

Comme indiqué ci-dessus, le système En Alerte prend en charge plusieurs types d'alertes dans les catégories suivantes : incendies, risques biochimiques, matières dangereuses, environnement, catastrophe naturelle, sécurité nationale, crise civile et message d'essai. M. Davis et ses collègues soulignent qu'En Alerte a été utilisé principalement pour les incidents liés aux risques naturels et les alertes Amber. Ils notent également que depuis l'avènement des alertes publiques sans fil au Canada en 2018, En Alerte publie le nombre annuel de types d'alertes sur le site Web AlertReady.ca. En 2019, première année complète de fonctionnement, la majorité des alertes émises relevaient des catégories « catastrophe naturelle » et « alerte Amber ». **Depuis les pertes massives d'avril 2020, le recours à En Alerte a augmenté en Nouvelle-Écosse et dans l'ensemble du Canada, y compris pour les incidents susceptibles de devenir des pertes massives²⁵.**

Puisque l'évolution historique d'En Alerte a mis l'accent sur les catastrophes naturelles, des difficultés à informer le public d'autres incidents ou situations d'urgence majeurs en résultent. Comme nous le verrons plus loin, ces difficultés ont été

aggravées par l'absence de procédures opérationnelles normalisées complètes et par le manque de formation et d'exercices pour les principales parties prenantes.

Nouvelle-Écosse

La gestion des urgences en Nouvelle-Écosse s'effectue en vertu de l'*Emergency Management Act* (1990 ch. 8, art. 1; 2005, ch. 48, art. 1), qui définit les pouvoirs et les actions du gouvernement provincial pour tout ce qui concerne la planification des urgences, la préparation, la réponse, l'atténuation et le rétablissement. La loi définit les conditions de déclaration et de levée de l'état d'urgence, ainsi que les obligations des municipalités. Le Bureau de gestion des urgences (BGU) de la Nouvelle-Écosse en est responsable en vertu de la loi.

Le BGU de la Nouvelle-Écosse est situé au sein du ministère des Affaires municipales et du Logement et joue un rôle similaire à celui de Sécurité publique Canada, en travaillant avec les municipalités, d'autres ministères provinciaux et des partenaires impliqués dans les infrastructures critiques. C'est l'organisme responsable de la planification des urgences et de la coordination des interventions d'urgence dans la province. Ces fonctions comprennent :

- la planification intégrée des urgences et la coordination avec les municipalités;
- le soutien aux autorités municipales dans la préparation et la planification des situations d'urgence;
- l'administration du service d'urgence 911;
- l'éducation et la sensibilisation du public aux situations d'urgence;
- la collaboration avec des organisations de bénévoles pour soutenir les interventions d'urgence;
- l'administration des programmes d'aide financière en cas de catastrophe²⁶.

En 2010, la province de la Nouvelle-Écosse a conclu un accord avec Pelmorex. Ainsi, en 2011, En Alerte a d'abord été mis à la disposition de la Nouvelle-Écosse par le biais d'un « partenariat volontaire avec les stations de radio participantes ». Les bureaux de gestion des urgences avaient la possibilité de lancer des alertes. Ces alertes devaient être distribuées par Pelmorex aux stations de radio participantes pendant la phase initiale d'implantation d'En Alerte en Nouvelle-Écosse.

Le 4 janvier 2012, le s.é-m. Mark Furey de la GRC, qui était alors le responsable du programme de gestion des urgences de la GRC a envoyé une note d'information à un membre des services de soutien des opérations criminelles de la GRC concernant le système d'alerte publique en Nouvelle-Écosse. La note décrivait le concept et recommandait la disponibilité et l'application d'un système d'alerte publique dans la province qui, « géré correctement... pourrait se révéler un atout pour les prestataires de services de police de première ligne, en réponse aux situations d'urgence (c'est-à-dire les feux de forêt, les inondations, les événements météorologiques extrêmes, etc.)²⁷ ». Cette note d'information est examinée plus en détail dans le Volume 5, Services de police.

Lors d'une réunion tenue en juin 2016, le Bureau de gestion des urgences a proposé de déléguer le « statut d'utilisateur de confiance » au Service de police régional du Cap-Breton, à la GRC et à la Police régionale de Halifax afin que ces services de police aient la possibilité de lancer des alertes admissibles indépendamment du Bureau de gestion des urgences. Cette offre a été faite parce que ces services de police disposaient d'un personnel de garde à temps plein en permanence, 24 h/24 et 7 j/7, par l'intermédiaire de leurs centres de réception des appels d'urgence 911 et « étaient donc mieux placés pour réagir à des événements qui évoluent rapidement (le BGU n'a pas de personnel de garde en permanence, bien qu'il y ait un agent de garde)²⁸ ». Une note de service concernant cette offre indique : « Le fait que les forces de l'ordre aient la capacité de lancer des alertes de manière indépendante pourrait leur conférer plus de souplesse opérationnelle pour déployer le système sans avoir à communiquer des renseignements opérationnels à un organisme externe (le BGU)²⁹. » Or, l'offre n'a été acceptée par aucun de ces services de police. Les services de police ont confirmé qu'ils poursuivraient la pratique existante consistant à demander une alerte au Bureau de gestion des urgences s'ils déterminaient qu'une telle mesure les aiderait à réagir à un événement. La décision de décliner cette offre est analysée plus en détail dans le Volume 5.

Les procédures d'exploitation normalisées et la politique globale du Bureau de gestion des urgences de la Nouvelle-Écosse en vigueur au moment des pertes massives expliquaient ce qui suit :

En Alerte ne doit être utilisé que lorsqu'il y a un événement inattendu et (ou) qui évolue rapidement, un tel événement se révélant dangereux et menaçant la vie comme la sécurité du public. De plus, il doit être utilisé lorsqu'il n'existe aucun autre moyen d'alerter rapidement le public d'un

danger imminent, en raison du type, de l'ampleur ou de la localisation de l'événement³⁰.

Le système a été utilisé pour émettre une « véritable alerte » – et non un message d'essai – pour la première fois en avril 2020, au sujet de la COVID-19.

Autres approches en matière d'alerte publique

Dans leur rapport d'experts, M. Davis et ses collègues expliquent qu'« en l'absence d'une stratégie et d'une approche globales en matière d'alerte publique, les territoires de compétences ont la possibilité de créer leurs propres outils pour traiter ces alertes³¹ ». En Alerte n'est qu'une des nombreuses solutions permettant de diffuser des alertes ou des avis au public. Dans les sections ci-dessous, nous examinons certains autres systèmes actuellement utilisés pour soutenir les tâches d'alerte publique au Canada.

Système d'alerte d'urgence appliqué à l'échelle de l'Alberta

L'Alberta a été la première et reste la seule province du Canada à avoir élaboré son propre système d'alerte d'urgence à l'échelle de la province, Alberta Emergency Alert. Le système de l'Alberta est antérieur au système pancanadien En Alerte et fonctionne désormais en parallèle. La province de l'Alberta « pratique une approche à voies multiples pour la diffusion d'informations et d'alertes d'urgence », en plus d'En Alerte.

La province héberge également sa propre application Alberta Emergency Alert, qui, une fois installée sur un téléphone intelligent, permet de recevoir des avis d'alerte de la part de la province. Dans leur rapport, M. Davis et ses collègues décrivent l'adoption de cette application et son fonctionnement :

Le nombre exact d'Albertains ayant téléchargé cette application n'est pas connu. Les alertes peuvent être critiques ou informatives, les utilisateurs pouvant configurer le niveau des avis qu'ils reçoivent et déterminer si l'application passe outre les fonctions Ne pas déranger de leur appareil. La province utilise également les médias sociaux comme Twitter et Facebook pour diffuser des informations. Lorsqu'une alerte est lancée en Alberta, elle est diffusée de la manière suivante :

- elle est envoyée aux appareils mobiles abonnés dans les secteurs touchés par le biais de l'application Alberta Emergency Alert;
- elle interrompt la programmation des stations de radio et de télévision en Alberta;
- elle apparaît sur des plateformes de médias sociaux comme :
 - ◊ Facebook
 - ◊ Twitter
 - ◊ fils RSS;
- elle apparaît sur la page Web d'Alberta Emergency Alert;
- elle figure sur la page Web des rapports routiers de l'Alberta Motor Association;
- elle figure sur les panneaux d'affichage numérique des autoroutes³².

Un abonné à l'application de l'Alberta peut choisir de recevoir des alertes selon sa position, sa position et les secteurs choisis, ou pour toute la province. L'application utilise une tonalité différente pour les alertes informatives et les alertes d'urgence. Le site Web de l'Alberta précise : « Si une catastrophe a également affecté les tours de téléphonie cellulaire dans votre région, vous pouvez toujours recevoir une alerte si votre appareil est connecté au Wi-Fi³³. »

Médias sociaux

M. Davis et ses collègues observent que la plupart des ministères, agences et organismes gouvernementaux, ainsi que la plupart des organisations publiques et privées, ont créé des comptes Twitter et Facebook pour diffuser des informations au public. Ils précisent que « les organisations peuvent avoir leur propre système d'alerte en cas d'urgence tout en participant à En Alerte ». Par exemple,

Environnement Canada émet des avis par l'intermédiaire d'En Alerte, de sa propre application météo et de ses comptes Twitter. Comme nous l'avons vu plus haut, les services de police utilisent fréquemment les médias sociaux pour alerter le public.

Systèmes d'alerte de masse et d'urgence

Les solutions d'alerte publiques et privées sont souvent appelées systèmes d'alerte de masse ou systèmes d'alerte d'urgence. Ces systèmes sont exploités par des municipalités, des entreprises, des universités, des aéroports, des écoles et des groupes d'intérêt particulier à des fins diverses; ils peuvent aussi être utilisés en cas d'urgence, servant à la fois des destinataires internes et externes. Le rapport d'experts prend l'exemple des municipalités, qui sont libres d'utiliser ces systèmes pour informer le personnel comme les résidents. Dans de nombreux cas, les personnes doivent s'abonner aux avis d'information et aux alertes.

Les systèmes d'alerte de masse et d'urgence peuvent utiliser plusieurs méthodes de contact, y compris les téléphones fixes, les appareils sans fil et le courriel. Ils peuvent employer toutes les méthodes de contact ou une seule. Plus important encore, ces systèmes peuvent être configurés pour permettre les communications bidirectionnelles, pour faire en sorte que les destinataires indiquent qu'ils ont reçu l'alerte et communiquent les actions qu'ils comptent prendre.

Système d'alerte d'urgence d'Unama'ki

Le système d'alerte d'urgence d'Unama'ki est un système communautaire créé et géré par les cinq communautés micmaques du Cap-Breton. Jennifer Jesty a mis au point le système et a participé aux deux tables rondes de la Commission sur la communication publique en situation d'urgence. Elle est responsable de la planification des urgences à l'Union of Nova Scotia Mi'kmaq, un conseil tribal qui contribue à répondre aux besoins des cinq communautés des Premières Nations du Cap-Breton³⁴. Elle est aussi la première femme autochtone à devenir membre de la Nova Scotia Firefighters Association et la seule paramédic autochtone de soins avancés en Nouvelle-Écosse.

M^{me} Jesty nous a fourni des détails sur le développement et le fonctionnement du système d'alerte d'urgence d'Unama'ki, lancé à l'automne 2020. Il utilise la

plateforme Everbridge, une technologie flexible et modulaire de gestion des événements de crise qui comprend des capacités d'alerte publique. Les membres des communautés doivent s'inscrire afin de recevoir les alertes, puis choisissent la manière dont ils souhaitent être informés : via texte, un appel téléphonique à leur domicile ou sur leur téléphone portable ou courriel. Elle décrit le fonctionnement du système :

Le chef ouvre une session pour envoyer son alerte : il lui suffit d'indiquer son nom d'utilisateur et son mot de passe; il tape ensuite le message et appuie sur « Envoyer ». À l'heure actuelle, nous disposons de deux options distinctes : l'option « texte uniquement », qui permet d'envoyer le message uniquement par texte et par courrier électronique, et l'option « tous les canaux » – où l'on téléphone à la résidence de l'Aîné, quelle que soit l'heure du jour ou de la nuit.³⁵

M^{me} Jesty a expliqué que le principal argument en faveur de la plateforme Everbridge était « la possibilité d'adaptation à la culture et à la langue³⁶ ». Le chef est ainsi en mesure d'enregistrer sa propre voix dans sa propre langue : « Donc, lorsque l'Aîné répond au téléphone à l'autre bout du fil, il entend quelque chose qu'il peut clairement comprendre³⁷. »

Au cours des 18 premiers mois de fonctionnement, un peu plus de 3 000 personnes se sont abonnées dans les cinq communautés. Un total de 102 alertes ont été envoyées, « ayant permis à 35 jeunes de retrouver leur famille³⁸ ». M^{me} Jesty a donné l'exemple d'une alerte envoyée récemment par le biais de ce système communautaire :

Dans l'une de nos communautés, un prédateur ciblait spécifiquement les filles autochtones pour les livrer au commerce du sexe. Cette personne s'est adressée à l'une des membres de notre communauté, lui a fait une offre et lui a demandé si d'autres filles souhaitaient l'accompagner. La police a été contactée immédiatement et, bien sûr, on nous a demandé si nous pouvions envoyer une alerte.

Nous avons l'impression d'avoir très peu de données sur cette situation particulière, et nous n'avons donc pas grand-chose à communiquer, mais ce n'était vraiment pas – ce n'était vraiment pas important. Il importait [plutôt] de s'assurer que toutes nos communautés étaient pleinement conscientes de ce qui se passait.

Et ce qui est arrivé, c'est que cet individu a été vu dans d'autres communautés, cherchant à recruter des femmes qui marchaient simplement dans la rue. Heureusement, nous avons envoyé l'alerte, qui donnait une description très générale de la personne, mais pas vraiment de son apparence. Il avait un accent et on savait la couleur de la voiture qu'il conduisait. C'est à peu près tout ce qu'on avait. Mais l'importance de cette alerte, diffusée aux cinq communautés, c'est qu'elle a suscité encore plus d'intérêt [pour la plateforme]³⁹.

Cet exemple souligne le rôle unique des avertissements communautaires par rapport aux alertes générales. M^{me} Jesty a également expliqué comment de telles alertes stimulaient de nouvelles pratiques communautaires : « Ce qui se passe également avec les alertes, c'est que les gens font des captures d'écran et les diffusent immédiatement sur les réseaux sociaux, ce qui permet d'atteindre un public de plus en plus large⁴⁰. »

M^{me} Jesty a indiqué que « sur les 102 alertes que nous avons envoyées dans les cinq communautés, jamais, pas une seule fois, quelqu'un ne s'est plaint et n'a dit : "Arrêtez de m'envoyer des messages." Pas une seule fois. Pourquoi? Parce que les informations se sont révélées essentielles et pertinentes⁴¹. » À propos de cet exemple précis, elle a fait la remarque suivante : « Il semble donc que chaque fois que nous envoyons une alerte, cela incite encore plus de personnes à s'inscrire au système⁴². »

M^{me} Jesty a insisté sur l'importance pour les communautés de « s'approprier ce projet », sans l'intervention d'organismes intérieurs :

Ainsi, en créant le système et en le déployant dans nos communautés, chaque communauté individuelle en a le contrôle. J'ai donc pu m'asseoir avec les cinq chefs et élaborer les lignes directrices et les protocoles pour savoir quelle – quand envoyer les alertes. Nous avons ensuite trouvé la formulation. Et nous nous sommes unis pour le faire⁴³.

Le contrôle des données personnelles fournies lorsqu'un membre des communautés s'inscrit aux alertes est un sujet de préoccupation particulier :

Nous sommes très conscients de l'importance de l'échange des données et les communautés autochtones sont, vous le savez, l'objet d'études constantes. La collecte d'information et de données est constante là-bas.

Nous étions donc très préoccupés de savoir où ces données allaient aller se retrouver et qui allait y avoir accès⁴⁴.

En tant que responsable de la planification des urgences au sein de l'Union of Nova Scotia Mi'kmaq, M^{me} Jesty est la seule personne à avoir accès à ces données. Au niveau communautaire, les chefs envoient les alertes, mais n'ont pas accès aux données. Ce système permet de protéger l'accès aux données en cas de compromission du mot de passe des chefs.

Au cours de la table ronde, Cheryl McNeil a estimé que la plateforme Everbridge et d'autres plateformes comparables étaient très utiles : « C'est un excellent outil de communication pour une communauté, comme vous l'avez dit, parce qu'il confère des capacités [d'adaptation] culturelle [dans le contexte] d'une communauté très soudée⁴⁵. » Elle a fait remarquer que cette approche ne fonctionnerait pas aussi bien dans les collectivités où la population est plus mobile, car ces personnes n'auraient pas la possibilité de s'inscrire au système pour recevoir les alertes publiques.

M^{me} Jesty aide d'autres communautés autochtones à s'inspirer de l'exemple d'Unama'ki. Elle a organisé une conférence virtuelle sur la gestion des urgences à l'intention des communautés autochtones et a présenté le système à plusieurs communautés du pays. Au cours de la discussion de clôture de la table ronde, elle a déclaré que dans un monde idéal, « j'aimerais présenter ce projet à toutes les communautés autochtones du pays⁴⁶ ».

Un système d'alerte semblable pour les Mi'kmaq du continent est en voie d'être mis en place.

Besoins et expériences de la collectivité

Grâce aux entretiens, aux procédures et aux activités de mobilisation communautaire de la Commission, nous avons pris connaissance des expériences de nombreuses personnes concernant l'inadéquation du système d'alerte publique et d'autres communications publiques lors des pertes massives. Nous commençons par un aperçu de ce que nous avons entendu, tout d'abord via les commentaires

reçus dans le cadre du sondage Racontez votre expérience de la Commission, suivis d'une sélection d'autres points de vue recueillis dans le cadre de nos travaux. Ensuite, nous prenons du recul et examinons les besoins des collectivités en matière d'alerte publique, en nous concentrant sur les divers besoins de collectivités particulières et sur l'impact différentiel des approches en matière d'alerte en situation d'incident critique.

Sondage Racontez votre expérience

Pour mieux comprendre tous les effets des pertes massives sur la collectivité, nous avons invité, au début de l'année 2022, les personnes intéressées de toute la Nouvelle-Écosse, du Canada et d'autres pays à participer au sondage Racontez votre expérience. Nous avons demandé à la population de donner son avis et de participer via le site Web de la Commission, les mises à jour régulières des parties prenantes, les procédures et les médias sociaux. La plupart des personnes ont choisi de participer via un sondage en ligne, mais celles qui ont préféré d'autres moyens pour raconter leur expérience ont pu le faire par téléphone, par courriel ou par courrier postal.

Les personnes ayant répondu à notre sondage ont ensuite été invitées à répondre à ces questions (voir également l'Annexe A) :

- Quelle a été votre expérience pendant les événements des 18 et 19 avril 2020?
- Évaluez votre sentiment de sécurité dans votre collectivité (1) avant avril 2020, (2) dans les semaines suivant les pertes massives, (3) à l'heure actuelle.
- Quelle a été votre expérience des semaines et des mois qui ont suivi les pertes massives?
- Ces événements ont-ils modifié vos activités ou vos comportements au quotidien, et de quelle façon?
- Ces événements ont-ils eu des conséquences sur votre santé mentale ou votre bien-être? Si oui, comment?
- Souhaitez-vous donner des exemples de resserrement des liens au sein de votre collectivité ou d'actions de soutien communautaire après les pertes massives?

- Souhaitez-vous faire part à la Commission d'autres informations sur les répercussions que les pertes massives ont eues sur vous ou votre collectivité?

Le sondage Racontez votre expérience s'est achevé à la fin mars 2022. Plus de 920 Canadien(ne)s et personnes intéressées originaires d'autres pays y ont participé. Le sondage nous a aidés à approfondir notre compréhension des expériences des personnes dans différents lieux, contextes et situations – notamment de celles vivant dans les collectivités touchées et celles qui travaillent en tant que premiers répondants. Même si les réponses variaient, certains thèmes clés en sont ressortis : l'inquiétude à l'égard des effets négatifs sur la santé mentale à la suite des pertes massives, le sentiment que les collectivités ou les espaces publics étaient moins sécuritaires après ces événements, et un appel en faveur d'un meilleur accès et d'une plus grande sensibilisation aux services de soutien pour les personnes ayant vécu un traumatisme ou ayant besoin d'aide en santé mentale. Toutes les réponses au sondage ont été examinées par la Commission et ont contribué à éclairer notre travail, y compris dans nos procédures et dans le présent Rapport final. Un résumé et une analyse figurent à l'Annexe B : Rapports.

Sondage Racontez votre expérience

En février 2022, la Commission a invité des gens à raconter leur expérience des pertes massives d'avril 2020⁴⁷. Un grand nombre de répondants ont mentionné le manque de communication, d'information et d'alerte lors de l'incident. Nous sommes conscients que les événements se sont produits au cours des premières semaines de la pandémie mondiale de COVID-19, alors que les gouvernements organisaient fréquemment des breffages d'information à l'intention du public. Un répondant a fait remarquer : « Il est sidérant que le public n'ait pas été largement et bruyamment averti alors que la chasse à l'homme était en cours. » Un autre a décrit l'impact sur les membres de la collectivité : « Tout le monde était confus et effrayé. Pourquoi n'y a-t-il pas eu d'alerte publique? Tout le monde était sur les réseaux sociaux à tenter de comprendre ce qui se passait. »

De nombreux répondants ont critiqué l'utilisation par la GRC de Twitter et plus tard, de Facebook, pour informer le public du danger réel et potentiel les 18 et 19 avril 2020. Voici un échantillon des commentaires que nous avons reçus :

- « Lorsqu'on a entendu parler de l'incident en cours sur Twitter, on a pensé qu'il s'agissait d'une plaisanterie, puisqu'aucun canal d'information officiel ne communiquait un tel message à ce moment-là. »
- « Lorsque j'ai vu les gazouillis de la GRC à ce sujet, j'ai largement sous-estimé la gravité de la situation. Comme il n'y a pas eu d'alerte d'urgence, j'ai pensé qu'il ne s'agissait que d'un incident isolé. »
- « Ma compréhension de la portée limitée de l'empreinte de Twitter au Canada m'a laissé perplexe. (Dans les bons jours, Twitter aurait compté environ 4 millions d'utilisateurs actifs à cette époque-là.) Je me suis demandé pourquoi ils choisissaient uniquement ce moyen de communication. Les caractéristiques démographiques de la base d'utilisateurs de Twitter ne sont pas représentatives d'une collectivité rurale en Nouvelle-Écosse. Ces caractéristiques pencheraient fortement du côté des jeunes utilisateurs au détriment des générations plus âgées. Si l'on ajoute à ces faits la pitoyable couverture Internet et cellulaire dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse, cet avis était voué à l'échec dès le départ. »
- « L'idée de simplement publier sur Twitter les événements qui se produisaient est une décision que je trouve encore incroyablement ridicule. Je suis un jeune homme de 22 ans qui est très présent sur les médias sociaux, mais je n'ai pas de compte Twitter et je ne connais honnêtement personne qui en a un. »
- « C'est effrayant d'entendre parler d'un tireur de masse présumé via Facebook, tout comme c'est inapproprié. Je me suis senti très peu soutenu et méfiant à l'égard de la GRC, qui est censée protéger et informer. »

Certains répondants ont directement remis en question l'absence d'alerte publique complète : « Pourquoi la GRC a uniquement utilisé Twitter pour transmettre l'information? Pourquoi l'avis d'urgence n'a-t-il pas été utilisé? »

D'autres encore ont estimé que des vies auraient pu être sauvées si on avait eu recours à un moyen d'alerte plus efficace :

- « Ces pauvres gens qui vauquaient à leurs occupations le matin du 19 seraient encore en vie si la GRC avait simplement envoyé une alerte d'urgence de type alerte Amber. »
- « Heureusement, je suis la GRC sur Twitter, mais je peux dire que basé sur l'endroit où j'ai grandi, je fais probablement partie des 1 % des ruraux de la Nouvelle-Écosse qui le font. L'utilisation des médias sociaux (en particulier Twitter) pour avertir le public n'a PAS été un moyen efficace. Je ne peux m'empêcher de penser que Joey [Webber] serait encore parmi nous aujourd'hui avec sa compagne et ses quatre enfants si une méthode différente avait été utilisée pour avertir le public. »
- « On essaie encore de guérir de cet événement. Je sais au fond de moi que si l'alerte avait été donnée, mes amis seraient encore en vie. »
- « Une alerte d'urgence décrivant tout ce qu'ils savaient sur le meurtrier aurait dû être diffusée samedi soir. Pas d'excuses! Certaines de ces pauvres âmes seraient en vie aujourd'hui si elles avaient eu ces informations, et je ne changerai jamais d'idée là-dessus. »
- « Il aurait dû y avoir une alerte! Moi-même et beaucoup d'autres n'aurions pas été présents sur les routes ce jour-là. »
- « Je suis outré par l'absence de réaction pour avertir le public. C'est tragique qu'il y ait eu des morts, mais les décès du 19 avril auraient pu être évités si les gens avaient été avertis et sensibilisés à la situation dangereuse et potentiellement mortelle. »

De nombreuses personnes interrogées ont déclaré que le manque d'informations officielles avait ajouté à leur stress et à leur anxiété pendant les pertes massives. Comme l'indique une réponse reçue : « J'ai obtenu plus d'info de mes amis et de ma famille au sein de la collectivité que de n'importe quelle source officielle. » En particulier, plusieurs répondants qui vivaient à proximité ont évoqué le manque d'informations et le fait de ne pas avoir fait l'objet d'une vérification : « On vit de l'autre côté de la rivière par rapport au tueur. Trois des victimes étaient nos amis. [Pourtant], personne ne nous a jamais contactés ni prévenus du danger. »

Le manque d'informations a rendu plus difficile la prise de décisions éclairées par la population, à savoir s'il était prudent de sortir, de se déplacer ou d'aller au travail, et sur la manière d'aider les parents âgés. Un répondant a indiqué qu'il n'avait pas réussi à convaincre ses parents de rester à la maison à Dartmouth plutôt que d'aller se promener. Les parents avaient déclaré que « ce n'était pas grave

parce qu'ils auraient lancé une alerte d'urgence s'il y avait lieu de s'inquiéter et qu'il s'agissait probablement d'un incident isolé ». Voici d'autres exemples :

- « On avait entendu parler d'une fusillade à Portapique la veille au soir, mais la couverture médiatique et les déclarations de la GRC ont conduit mes amis et ma famille à penser qu'il s'agissait d'un incident isolé ou d'une dispute familiale. Pendant la journée, mon mari et moi avons chargé la voiture en prévision d'une randonnée avec notre jeune enfant. Si mon fils n'avait pas eu le mal des transports et si nous n'avions pas fait demi-tour, je frémis à l'idée que nous aurions pu nous trouver sur la route à Enfield pendant toute cette tragédie. La manière dont la GRC a fait croire au public qu'il s'agissait d'un événement banal ou d'un incident isolé me lève le cœur et doit immédiatement faire l'objet de correctifs. »
- « On a appris qu'il y avait eu un tireur samedi soir, mais on pensait qu'il s'agissait d'une personne qui s'était barricadée chez elle; on n'avait aucune idée de ce qui se passait. Dimanche matin, mon mari et moi sommes allés faire des courses chez Walmart. Il a attendu dans la voiture et je suis entrée (une seule personne par foyer). On avait prévu d'essuyer nos articles avec des lingettes Lysol pendant qu'on les mettait dans nos sacs dans la voiture, en raison de la pandémie et de la peur [qui régnait]. Mais en plein milieu de nos courses, qui étaient déjà une expérience angoissante en raison de la pandémie, une annonce a été diffusée par les haut-parleurs du magasin, indiquant qu'un confinement d'urgence allait entrer en vigueur. J'ai donc pu passer rapidement à la caisse avec les quelques articles que j'avais, j'ai traversé le stationnement en courant – terrorisée – puis on a essuyé nos articles à toute vitesse avant de les mettre dans la voiture et de prendre la route pour rentrer chez nous. En chemin, on a vu les véhicules d'urgence circuler en sens inverse et on recevait des textos et des appels affolés de notre fils. »

Le manque d'informations officielles adéquates a également contribué à l'impression que certaines personnes ont été averties alors que d'autres ne l'ont pas été, ce qui a créé un sentiment d'injustice – c'est-à-dire que la quantité d'informations reçues « dépendait des personnes qu'on connaissait ».

Je suis allée à Amherst tôt ce matin-là et ma sœur du Labrador m'a envoyé un texto pour me demander si on avait entendu parler de ce qui se passait à Portapique. Comment se fait-il que ma sœur, à 1 300 km de

là, en savait plus que moi? À ce moment-là, mes amis avaient déjà été assassinés, mais on ne le savait pas.

Autres besoins et expériences

Nous avons pris connaissance d'autres expériences relatives à l'inadéquation de l'alerte publique et des autres communications publiques pendant les pertes massives par le biais des entretiens, des procédures et des activités de mobilisation communautaire de la Commission.

Lors de notre conférence consultative avec les communautés autochtones de Nouvelle-Écosse, Luke Markie, agent de sécurité dans la communauté de la Première Nation de Millbrook, a décrit son expérience lorsqu'il a appris que l'agresseur était passé par cette localité et s'était arrêté à son poste d'essence :

Il y avait des gens qui entraient et sortaient du poste d'essence. Il y avait des gens qui allaient et venaient dans la rue. Personne ne savait. Donc si possible prévoir, dans un avenir proche, d'alerter les gens plus tôt, peut-être en contactant d'abord les personnes en autorité ou celles ayant des responsabilités plus élevées au sein de la communauté. Je comprends que tout le monde a besoin de savoir dès que ça se produit. Mais si vous alertez le coupable en plein feu de l'action, à savoir qu'il est recherché, il sera plus susceptible de se cacher. Je pense donc qu'il devrait y avoir une sorte de diffusion de l'information depuis les autorités en allant vers la base. Et notre communauté doit être informée le plus rapidement possible. Qu'il y a quelqu'un de très dangereux qui erre dans notre communauté, ce genre de choses⁴⁸.

Besoins et impacts différentiels

Nous avons pris des mesures pour recueillir des informations sur l'impact des besoins différentiels de certaines communautés – et au sein de celles-ci – sur la capacité des personnes à recevoir une alerte publique et à y donner suite. Au cours de notre table ronde sur les alertes publiques, nous avons exploré une série de questions. L'une d'entre elles touchait la planification et la mise en œuvre, qui doivent tenir compte des différences d'accès aux téléphones portables et à la

couverture sans fil dans les régions éloignées et au sein des différentes populations canadiennes. Une autre abordait la question des avertissements, devant être communiqués dans les deux langues officielles et dans d'autres langues adaptées au public visé, tout en s'assurant qu'ils sont adaptés à la culture du public visé. Nous avons également examiné les conséquences négatives potentielles de l'utilisation des systèmes d'alerte publique sur des collectivités particulières et la nécessité de veiller à ce que cela ne renforce pas les schémas d'exclusion ou de marginalisation, par exemple en ce qui concerne les communautés racialisées.

Trishe Colman, coordonnatrice de la sécurité des aînés pour le comté de Cumberland, fournit des services en personne aux personnes âgées de plus de 55 ans, en plus de jouer un rôle de défense et de pivot pour elles. Au cours de notre table ronde, elle a décrit des obstacles précis auxquels les personnes âgées sont confrontées lorsqu'elles reçoivent des alertes et agissent en conséquence :

Je ne peux pas vraiment donner de chiffres, mais je peux dire qu'une grande partie des clients vulnérables que je vois à domicile sont confrontés à la pauvreté. Ils n'ont pas de téléphone intelligent. Beaucoup d'entre eux n'ont pas de téléphone portable ou n'ont pas de téléphone du tout, de sorte qu'aucun système d'alerte fonctionnant sur une plateforme [de ce genre] ne pourra jamais les joindre. Le comté de Cumberland est très rural. Beaucoup de mes aînés sont isolés. Ils n'ont pas de famille. Leurs voisins ne sont pas proches. Beaucoup d'entre eux – eh bien, il se pourrait très bien que je sois la seule personne qu'ils voient, à part peut-être une infirmière de VON, de sorte qu'ils n'ont pas vraiment de liens sociaux.

Ils ne sont pas sur Facebook. Ils n'utilisent pas Twitter. Ils n'utilisent pas Instagram, ni ce genre de choses, donc ils n'ont pas Internet. Le fait de mettre un téléphone ou une tablette entre leurs mains ne résout donc pas tous ces problèmes et, comme je l'ai dit, le comté de Cumberland est très rural. Je me déplace un peu partout pour effectuer mes visites à domicile et j'ai découvert que même dans certains plus grands centres – comme Pugwash, par exemple, qui est une ville – il n'y a pas de couverture cellulaire, de sorte que même si vous avez la possibilité d'avoir un téléphone intelligent, vous ne pourrez peut-être même pas obtenir de signal⁴⁹.

Des obstacles se présentent même pour accéder aux alertes publiques de première génération, par le biais de la radio et de la télévision. M^{me} Colman a fait l'observation suivante :

[L]à où je me trouve, nous avons une station de radio locale, mais elle ne couvre pas tout le comté. Elle couvre Amherst et peut-être jusqu'à une demi-heure de route de là. Beaucoup de mes clients n'ont pas la télé. Encore une fois, cela remonte à... Je veux dire, il fut un temps où les gens avaient la télé, lorsque le service était gratuit, mais [maintenant] il y a beaucoup de lacunes dans [la couverture]⁵⁰.

M^{me} Colman a présenté cette réalité en des termes qui donnent froid dans le dos : **« Mais je pense que les personnes âgées, dans bien des cas, se trouvent tout simplement en dehors du système d'alerte dont nous parlons aujourd'hui⁵¹. »** Elle a précisé cette conclusion :

J'ai été frappée par le fait que les personnes qui pourraient avoir le plus besoin d'informations, en fonction de la nature de l'alerte – c'est-à-dire les personnes vulnérables en raison de l'isolement, de la pauvreté, de la maladie mentale, de la géographie, du manque d'infrastructures, de toutes ces choses – ... sont celles qui ont le moins de chances de les obtenir. Ainsi, la technologie ou le contenu de l'alerte n'est, à bien des égards, pas pertinent pour les clients que je vois au quotidien, parce que tout cela est invisible à leurs yeux de toute façon. Je veux dire que mon rôle était de parler au nom de ceux qui, à mon avis, n'auraient pas été entendus autrement, et le message que je veux faire passer, c'est que nous devons trouver un moyen d'inclure ces personnes qui, pour l'instant, sont tout simplement étrangères à ce qui se passe [hors de chez elles]⁵².

Elle a suggéré qu'en fin de compte, la solution réside dans des services de soutien globaux adaptés aux besoins de sécurité de chaque personne âgée dans la collectivité.

M^{me} Colman a affirmé que les problèmes qu'elle a décrits chez les personnes âgées s'appliqueraient certainement à beaucoup d'autres résidents du comté, étant donné qu'ils se situent à l'intersection de la pauvreté, de la ruralité, du manque d'accès aux infrastructures et de l'isolement, dans d'autres manières. Nous avons discuté de cette situation dans la partie A de ce volume. Nous y avons également

expliqué que des mesures étaient actuellement appliquées pour « permettre à nos aînés de rester connectés eux aussi⁵³ ». Pendant la COVID-19, par exemple, le programme dont il est question a collaboré avec l'Association of Black Social Workers et avec la Health Association of African Canadians pour fournir des tablettes aux personnes âgées de la communauté, et prendre des dispositions pour qu'un enfant ou un petit-enfant leur montre comment s'en servir.

Par ailleurs, le commissaire aux langues officielles Raymond Théberge a relaté des expériences récentes d'alerte publique qui n'ont pas été traduites dans les deux langues officielles, contrairement aux exigences de la *Loi sur les langues officielles*. D'abord préoccupé par les communications unilingues lors de la pandémie de COVID, le Commissariat aux langues officielles a mené une enquête élargie sur l'incidence des situations d'urgence sur les langues officielles. L'enquête a révélé que « trop souvent, ce que nous constatons aujourd'hui, c'est que dans la réponse initiale, nous avons une communication dans une seule langue, et que nous fournissons plus tard, par le biais de la traduction ou d'autres moyens, cette information dans la deuxième langue⁵⁴ ». Plus précisément, au cours de la dernière décennie, ce problème s'est posé dans « un certain nombre d'événements impliquant, par exemple, la GRC, les alertes Amber, et d'autres types de communications avec le public dans un certain nombre de situations d'urgence⁵⁵ ». Bien que les droits linguistiques soient protégés par la *Charte* et la *Loi sur les langues officielles*, une loi quasi constitutionnelle datant de 50 ans, on constate une réelle résistance à la fourniture de services bilingues dans les situations d'urgence.

M. Théberge a expliqué l'importance de ces constatations :

Et je pense que ce qui compte, premièrement, c'est qu'il y a – cela donne l'impression qu'un malentendu pourrait survenir parce que je ne reçois pas l'information dans ma propre langue. Je sais qu'il existe un principe selon lequel il est important de diffuser l'information rapidement, mais il est également important qu'elle soit comprise, que les gens puissent comprendre la mission – le message. De nombreux Canadiens nous ont donc dit qu'il était extrêmement important de saisir le contenu des messages. Mais ce que nous avons également constaté dans ces situations, c'est que les institutions fédérales – et nous avons affaire à des institutions fédérales chargées de fournir les informations – n'ont pas de capacité de bilinguisme. À l'époque, et je dirais probablement encore aujourd'hui, elles n'intègrent pas, par exemple, de capacité de bilinguisme [à leurs communications publiques] – ou du moins une capacité

suffisante dans les domaines touchant à la préparation aux situations d'urgence⁵⁶.

Il a également souligné l'importance de la préparation : « Il sera toujours trop tard, une fois qu'une situation d'urgence se produit, pour se demander "Alors, qu'est-ce qu'on fait maintenant?"⁵⁷ ».

L'étude du Commissariat aux langues officielles a déterminé que le manque de capacité au sein de la GRC et d'autres institutions fédérales était la principale raison du non-respect des obligations en matière de bilinguisme. Une initiative destinée à répondre à cette préoccupation prendrait la forme d'une nouvelle *Loi sur les langues officielles*, comprenant une disposition dans le préambule, stipulant que la loi s'applique dans toutes les situations, y compris en cas d'urgence.

M. Théberge a également reconnu qu'un certain nombre de Canadiens ne parlent pas l'une ou l'autre des langues officielles. Il a noté que « [L]orsque nous envoyons des informations d'une importance capitale, que ce soit pour des raisons de sécurité ou de sûreté, il est extrêmement important que les gens puissent comprendre ce qui est communiqué. Je comprends que la communication est la clé des interventions d'urgence; cependant, nous ne devrions pas sacrifier un groupe linguistique au profit d'un autre⁵⁸. » La langue micmaque étant la langue originelle de la Nouvelle-Écosse, il existe une raison supplémentaire de veiller à ce que les services publics soient offerts dans cette langue. Comme nous l'avons vu précédemment, l'un des avantages du système d'alerte communautaire d'Unama'ki est qu'il permet d'émettre des avertissements dans la langue micmaque. M^{me} Jesty a souligné l'importance de cette capacité :

En tout premier lieu, la raison pour laquelle nous communiquons avec eux, c'est évidemment qu'il se passe quelque chose d'assez dévastateur au sein de la communauté : les gens sont déjà sur un pied d'alerte et sont inquiets. Donc, les tentatives de communiquer [un tel message] dans une langue autre que leur langue maternelle représentent un obstacle encore plus grand. Voilà pourquoi c'était très important pour nous de pouvoir le faire dans notre système⁵⁹.

Les tables rondes ont également abordé les risques liés à la fourniture d'informations contenant des inexactitudes qui viennent renforcer les stéréotypes et l'impact potentiellement négatif de telles informations sur les membres des communautés marginalisées. La rapidité avec laquelle une alerte est lancée peut contribuer à

renforcer la sécurité de la collectivité, mais les incidents à évolution rapide peuvent aussi donner lieu à la diffusion d'informations erronées en ce sens qu'elles renforcent les stéréotypes. Comme nous l'avons vu dans le Volume 5, Services de police, il est utile de diffuser rapidement une alerte – même si toutes les informations ne sont pas encore connues ou même, comportent des erreurs. Toutefois, le type d'erreurs auxquelles nous faisons référence ici concernant les stéréotypes sur les communautés. Elles sont d'un autre ordre et peuvent être corrigées au stade de la conception, comme nous le verrons plus loin. Et il est important de le faire, car ces erreurs peuvent influencer l'intervention en cas d'incidents critiques.

Archy Beals, un habitant de North Preston, en Nouvelle-Écosse, a été invité à expliquer l'impact d'une alerte d'urgence envoyée en avril 2022. North Preston est la plus ancienne et la plus grande communauté noire de Nouvelle-Écosse et du Canada. Les localités voisines d'East Preston, de Cherry Brook et de Lake Loon sont également des communautés afro-néo-écossaises de longue date. Collectivement, elles sont connues sous le nom de canton de Preston. L'alerte disait en partie : « Deux fusillades ont eu lieu récemment à East Preston et North Preston. Deux hommes noirs ont été vus en train de s'enfuir dans une zone boisée et seraient armés⁶⁰. » L'alerte demandait aux habitants de verrouiller leurs portes et de rester à l'abri sur place. Un peu plus tard, il s'est avéré que personne n'avait été abattu et qu'en fait, aucun coup de feu n'avait été tiré au sein de la collectivité de North Preston. Deux personnes ont été appréhendées puis relâchées sans qu'aucune charge ne soit retenue contre elles. M. Beals a décrit le choc qu'il a ressenti en voyant des policiers brandir des armes à feu et l'impact que cela a eu sur sa fille cadette, qui s'est trouvée désemparée en entendant l'alerte – étant incapable de joindre une amie proche, et craignant qu'elle ne soit en danger.

Au-delà du fait que l'alerte publique a mal identifié le lieu des fusillades (elles ont eu lieu à East Preston et non à North Preston), cette communication de la police a eu un impact étendu. M. Beals s'est penché sur cet impact en déclarant que « ça a créé une fausse peur au sein de la communauté, en particulier chez nos aînés et nos jeunes⁶¹ ».

Il a fait part de ses préoccupations concernant plusieurs aspects des communications de la police dans cette affaire. Tout d'abord, la police n'a pas démenti l'alerte et n'a pas expliqué son erreur. Deuxièmement, alors que de nombreuses alertes ne précisent pas la race du suspect, celle-ci l'a fait. Après réflexion, il s'est dit : « Je pense que toutes les alertes que j'ai vues concernant la communauté afro-néo-écossaise mentionnaient [que les suspects] étaient afro-néo-écossais ou noirs⁶². » Cette tendance a un impact continu :

Il ne s'agit pas de désinformation, mais pourquoi ne pas inclure la race de toutes les personnes pour lesquelles vous envoyez une alerte? Vous savez, pourquoi ne la préciser que pour une seule communauté? Vous savez, cette stigmatisation négative, ce stéréotype se perpétue. Dans un système qui est censé nous venir en aide, nous nous retrouvons encore plus stigmatisés en tant que communauté⁶³.

Les membres de la communauté de North Preston se sont mobilisés après l'alerte, mais dans une certaine mesure, le mal était fait. M. Beals a précisé qu'il y avait déjà un manque de confiance de la part de la communauté envers la GRC. Malheureusement, le service de police « n'a rien fait pour y remédier⁶⁴. Au contraire, le manque de confiance s'est amplifié. Vous savez, nous essayons de tisser des liens. Et encore une fois, ces liens sont – vous savez, le fossé se creuse⁶⁵. »

Évaluation d'En Alerte

Malgré l'existence d'En Alerte en Nouvelle-Écosse, son utilisation est limitée. Pour commencer, il existe des limites technologiques comme la couverture des tours de téléphonie cellulaire et la connectivité à Internet dans certaines régions rurales. Un certain nombre de variables doivent également être prises en compte pour évaluer la viabilité de cet outil de communication, comme la sensibilisation, la formation et l'éducation du public; la clarté de la politique et des procédures; de même que l'impact sur les groupes touchés de manière différentielle.

Changements après avril 2020

Dans leur rapport d'experts, M. Davis et ses collègues indiquent que, depuis avril 2020, un certain nombre de changements positifs et d'améliorations ont été apportés aux pratiques d'alerte publique et à l'utilisation d'En Alerte dans les situations d'urgence. Ils notent également que d'autres changements et améliorations sont en cours ou en attente, et concluent que les pertes massives d'avril 2020 « semblent avoir été l'un des catalyseurs les plus importants d'un certain nombre

de changements récents⁶⁶ ». Les auteurs ont fait ressortir les changements qui suivent :

- Juin 2020 : Sécurité publique Canada et plusieurs organismes provinciaux et territoriaux de gestion des urgences ont entamé des discussions en vue de fournir aux services de police un accès direct au système d'alerte⁶⁷.
- Octobre 2020 : La GRC au Nouveau-Brunswick a obtenu un accès direct au Système d'agrégation et de dissémination national d'alertes pour émettre des alertes policières et des alertes Amber. Tous les services de police municipaux du Nouveau-Brunswick passeront par la GRC s'il y a lieu de déclencher une alerte d'urgence⁶⁸.
- Juillet 2021 : La GRC de Nouvelle-Écosse et la Police régionale de Halifax (PRH) ont annoncé qu'elles avaient désormais un accès direct au système En Alerte⁶⁹. Le rapport d'experts explique : « L'accès direct autorise la police à émettre des alertes sans l'intervention du BGU (Bureau de gestion des urgences). La GRC et la PRH ont été formées à l'utilisation du système et peuvent transmettre une alerte pour les situations de maintien de l'ordre où l'on pense qu'il y a une menace imminente pour le public. Les autres services de police de la province de Nouvelle-Écosse y ont désormais accès quand et s'ils souhaitent⁷⁰. »
- Août 2021 : L'Association canadienne des chefs de police a approuvé une résolution demandant un examen de la Stratégie d'interopérabilité des communications pour le Canada, et notamment la priorisation du système national d'alerte publique dans cet examen⁷¹.
- Septembre 2021 : La province de l'Île-du-Prince-Édouard a annoncé que la GRC et toutes les forces de police municipale seraient en mesure d'émettre des alertes publiques par l'intermédiaire d'En Alerte⁷².
- Novembre 2021 : La province de la Colombie-Britannique a revu son utilisation du système national En Alerte en vue de l'étendre au-delà des alertes aux tsunamis⁷³.

Dans ses observations orales de juin 2022, l'avocat de la GRC a souligné que l'organisation avait pris des mesures : la Division H avait élaboré une politique, tandis qu'une politique nationale avait également été établie et un groupe de travail, mis sur pied⁷⁴. Entre avril 2020 et juin 2022, la GRC avait utilisé En Alerte 11 fois en Nouvelle-Écosse et 23 fois au niveau national⁷⁵. La GRC a également indiqué qu'elle avait commandé un rapport à KPMG afin d'en savoir plus sur le système

d'alerte et d'en cerner les risques dans le but de les atténuer⁷⁶. Nous examinons ce rapport plus en détail dans le Volume 5, Services de police.

Difficultés et limites

Dans leur rapport, M. Davis et ses collègues analysent les défis et les limites du système En Alerte (voir le résumé dans le tableau « Défis relatifs aux alertes publiques et à En Alerte ». Le rapport suggère que « [c]ertains de ces défis peuvent être considérés comme des opportunités qui, si elles sont exploitées, sont à même d'améliorer l'alerte publique et l'utilisation d'En Alerte en cas d'urgence⁷⁷ ».

Défis relatifs aux alertes publiques et à En Alerte

Gouvernance

- La participation directe des services d'urgence locaux (police, pompiers, paramédics) à En Alerte a toujours été limitée. Avant les incidents d'avril 2020 et à l'exception de l'émission d'alertes Amber, le service de police ayant compétence ne figurait pas dans la liste des autorités approuvées aux fins de l'émission d'alertes en Nouvelle-Écosse, ou dans la plupart des autres provinces et territoires.

Procédures opérationnelles normalisées

- Il ne semble pas y avoir de stratégie globale pour l'utilisation d'En Alerte pour les incidents tous risques en Nouvelle-Écosse.
- Certains territoires de compétence et organismes disposent de procédures opérationnelles bien établies pour l'utilisation d'En Alerte, mais uniquement pour les alertes météorologiques et les alertes Amber, et non pour d'autres types d'incidents et de situations d'urgence.

Technologie

- En Alerte permet aux organisations fédérales, provinciales et territoriales autorisées et formées d'avertir rapidement le public de l'imminence ou du déroulement d'événements mettant la vie en danger, par le biais de la radio, de la télévision et d'appareils sans fil compatibles et connectés.
- Malgré la disponibilité d'En Alerte, de nombreux territoires de compétence et services d'urgence s'appuient sur d'autres technologies pour alerter ou prévenir le public, ce qui signifie qu'une partie de la population risque de ne pas être jointe.

Formation et exercices

- La formation à l'utilisation du système En Alerte relève des provinces et des territoires. Le niveau de formation des services d'urgence et des autorités chargées de l'alerte semble toutefois varier d'un territoire de compétence à l'autre, ou faire défaut.

Utilisation (fréquence et constance)

- Historiquement, En Alerte a été utilisé principalement pour les incidents liés aux risques naturels et les alertes Amber. En l'absence de politique et de procédures claires concernant l'utilisation d'En Alerte dans l'ensemble des scénarios possibles, il semble que l'on hésite ou que l'on soit peu enclin à l'utiliser pour tous les incidents et situations d'urgence d'importance. Cette hésitation a entraîné des incohérences et des défis quant à l'information de tous les membres du public sur d'autres incidents ou urgences d'importance.

M. Davis et ses collègues ont également analysé les limites du système En Alerte. Ils soulignent que, bien que l'intention soit d'envoyer des alertes à toute personne au Canada sur la base des critères d'alerte établis, « certaines limites peuvent affecter le fait qu'une personne reçoive effectivement une alerte⁷⁸ ». Il existe trois limites principales :

- Les radios et les téléviseurs doivent être allumés pour recevoir les alertes en temps réel. Allumer un poste de radio ou de télévision après l'émission de l'alerte signifie que ce poste ne recevra pas l'alerte (sauf si elle est réémise par l'émetteur initial ou par la station de radio ou de télévision). En règle générale, les alertes ne sont pas réémises, sauf en cas de changement, auquel cas une mise à jour est émise.
- Tous les appareils mobiles ne sont pas compatibles avec la diffusion d'alertes :
 - ◊ Pour être compatible, un appareil mobile doit prendre en charge le LTE (évolution à long terme), une technologie de téléphonie cellulaire de quatrième génération. La plupart des téléphones intelligents satisfont à cette condition, mais une partie de la population ne dispose pas d'appareils compatibles. En 2020, 84,4 % des Canadiens possédaient un téléphone intelligent, mais il n'existe pas de données sur le nombre de ces téléphones qui sont compatibles avec En Alerte. Les opérateurs de téléphonie mobile ont mis hors service leurs anciennes technologies 2G et 3G afin de réutiliser les fréquences pour des technologies plus récentes

comme la 4G. Avec la disparition des anciens réseaux, le nombre de téléphones portables incompatibles avec En Alerte devrait diminuer régulièrement au fur et à mesure que les gens migreront vers des téléphones plus récents. Le nombre exact de personnes qui n'ont pas la possibilité de recevoir des alertes reste inconnu à ce jour.

- ◊ Les logiciels d'exploitation des appareils mobiles compatibles doivent être mis à jour régulièrement pour garantir une compatibilité continue.
- ◊ Si un appareil mobile n'est pas connecté à un réseau sans fil ou cellulaire au moment de l'alerte, celle-ci ne sera pas reçue. Par exemple, si un téléphone dispose d'un accès Wi-Fi local, mais pas de réception cellulaire, l'alerte ne sera pas reçue. Si une alerte est encore active lorsqu'un appareil mobile se connecte à un site sans fil, l'alerte peut être reçue à ce moment-là.
- En Alerte est un outil d'alerte et d'avertissement qui n'est pas conçu pour assurer une mise à jour permanente des informations. Les méthodes en aval, comme les conférences de presse traditionnelles, les communiqués de presse, les comptes de médias sociaux et les sites Web des intervenants ou des gestionnaires des situations d'urgence, soutiennent le flux d'informations de suivi⁷⁹.

M. Davis et ses collègues font l'évaluation globale suivante du système En Alerte : ils estiment qu'elle a des capacités étendues, mais que sa mise en œuvre et son utilisation sont confrontées à un certain nombre de défis et de limites. Ces inconvénients se sont manifestés lors des pertes massives d'avril 2020. Leur rapport met en évidence certaines voies d'amélioration et les mesures déjà prises à cet effet. Ces experts tirent la conclusion qui suit : « En définitive, l'utilisation d'En Alerte à l'appui de l'alerte publique demeure une responsabilité provinciale ou territoriale, mais son efficacité globale sera influencée par l'intégration de la gouvernance, des procédures opérationnelles normalisées, de la technologie, de la formation et des exercices, ainsi que de l'utilisation⁸⁰. » L'une des principales conclusions du rapport est la suivante : « [b]ien qu'En Alerte présente certaines limites techniques, les pratiques actuelles et l'utilisation de ce système en Nouvelle-Écosse ne sont pas considérées comme [présentant] un problème sur le plan technologique⁸¹ ».

Systèmes d'alerte publique : principes de conception

Nous avons reçu de nombreuses informations sur les pratiques en matière d'alerte publique par le biais de nos rapports d'experts, de témoignages, de tables rondes et d'observations des Participant(e)s comme du public. Dans cette section, nous synthétisons ces informations pour formuler une série de principes de conception du système et lignes directrices connexes afin de contribuer à l'amélioration du système canadien d'alerte publique. Nous avons recensé huit principes de conception : mettre le public au centre, construire un système de systèmes, améliorer la gouvernance, formuler un concept d'exploitation, protéger la vie privée, se concentrer sur la préparation, assurer l'égalité et l'inclusion, et promouvoir l'apprentissage continu.

Mettre le public au centre

Le principe fondamental en matière d'alerte publique est que « le public doit être mis au centre, car il est le destinataire de l'alerte⁸² ». L'objectif principal de tous les systèmes d'alerte publique est de veiller à ce que les membres de la collectivité et les visiteurs d'un secteur touché par une situation d'urgence reçoivent les informations dont ils ont besoin pour prendre les mesures qui s'imposent afin de rester en sécurité.

Le public devrait jouer un rôle dans la conception et la mise en œuvre de systèmes d'alerte efficaces. Ainsi, le programme de gestion des urgences de l'Australie recourt régulièrement à des sondages pour évaluer l'efficacité de son système d'alerte publique.

M^{me} Jesty a souligné l'importance de la participation de la collectivité à la conception, au développement et au fonctionnement des systèmes d'alerte publique. Elle remarque :

[il] faut vraiment que [ce système] soit inclusif et qu'il englobe tout le monde, et pas seulement les personnes se trouvant aux hauts échelons du gouvernement ou de la société. Il faut que des membres de la collectivité soient présents à cette table. Ils ont besoin de – il est nécessaire

d'entendre directement ce qu'ils ont à dire. Quels sont leurs besoins? Quelles sont leurs attentes en ce qui concerne les circonstances où ces messages doivent être envoyés et celles où ils ne doivent pas l'être? Je pense donc que l'une des choses que nous essayons de faire est – et nous sommes coupables de cela dans nos collectivités aussi, mais parfois nos collectivités travaillent beaucoup en vase clos. Et chaque collectivité est tellement occupée à répondre à ses propres besoins qu'il lui est très difficile de collaborer avec d'autres. J'essaie donc de rassembler tout le monde et je suppose que cela sera gravé sur ma pierre tombale, j'essaie de rétablir les liens. Et tout ce que je fais, c'est tenter de rétablir les liens, que ce soit entre communauté autochtone et communauté autochtone, ou entre communautés autochtones et communautés non autochtones, entre les aînés et les jeunes, tout ce qu'il faut pour amener tout le monde à la même table, parce qu'en fin de compte, nous essayons tous d'atteindre le même objectif. Je pense donc qu'il est très important que tous les groupes qui seront touchés soient représentés et puissent s'exprimer⁸³.

M^{me} Colman s'est fait l'écho de ces opinions dans ses remarques sur la manière de garantir que les besoins des personnes âgées soient pris en compte dans la conception des systèmes d'alerte publique. Pour ce groupe, l'inclusion ne consiste pas seulement à se faire entendre. Elle a expliqué :

Je pense que les personnes âgées ont besoin d'être entendues, c'est évident. Mais je pense aussi qu'il faut savoir à quel point elles n'ont plus accès à la communication publique. J'ai donc écouté ce que Jennifer [Jesty] a dit au sujet de sa communauté, où quelqu'un est allé frapper à toutes les portes.

Je pense qu'il s'agirait d'un élément clé pour s'assurer que toutes les personnes âgées sont réellement entendues et que leurs besoins sont répertoriés. Chaque personne âgée a des besoins différents. Je pense également qu'il est très important de connaître les collectivités individuelles. Dans mon comté, par exemple, dans les régions rurales, chaque collectivité est indépendante et a des besoins différents en matière de communications.

Ainsi, en dehors du système d'alerte, si nous nous intéressons aux personnes âgées vulnérables qui sont déconnectées, qui n'ont pas

de famille, et si nous cherchons un autre moyen de communiquer des informations d'urgence, il faut vraiment savoir ce qui se passe dans des secteurs particuliers de nos comtés⁸⁴.

Archy Beals a parlé de la nécessité pour les représentants de la collectivité non seulement d'être à la table, mais aussi d'aider à formuler les alertes publiques. Ces dernières doivent être « authentiques et de première main », a-t-il déclaré, et tenir compte « de la culture, de la race, du sexe, tout cela », à la fois dans leur formulation et dans la manière dont elles doivent être communiquées.

Le fait de mettre le public au centre devrait s'étendre à l'amélioration des capacités des systèmes d'alerte afin de permettre des communications bidirectionnelles entre les organismes de service public et les membres de la collectivité en cas d'urgence et d'incidents critiques. Au cours de notre table ronde, M. Trytten a décrit les récents changements technologiques et sociaux qui facilitent le passage d'une communication unidirectionnelle à une communication bidirectionnelle :

La COVID et la pandémie ont modifié radicalement les communications de masse. Nous sommes entrés de plain-pied dans l'ère de la communication bidirectionnelle et on s'attend des pouvoirs publics qu'ils fournissent des messages et des avis au grand public. Il ne s'agit donc pas de se demander [si nous sommes à l'écoute], nous sommes à l'écoute, un point c'est tout. Cela signifie que la qualité des alertes doit être améliorée de bout en bout. Le processus au complet.

Je dirais aussi que le caractère bidirectionnel [des communications] – en d'autres mots, nous parlons, le public écoute; le public parle, nous écoutons – va être considéré comme allant de soi. La question ne se posera même plus. Le système d'interconnexion des systèmes, absolument. Il sera essentiel d'utiliser tous les moyens possibles [pour communiquer] et de donner des choix aux citoyens. Enfin, nous parlons comme s'il s'agissait d'un état final. Il s'agit plutôt d'un processus, qui a évolué depuis l'époque où les gens criaient dans les grottes, puis on a eu les sirènes, les coups frappés à la porte, jusqu'aux communications de masse, qui permettent d'atteindre environ 94 % de la population en huit à dix secondes. La technologie est en constante évolution. Ainsi, tout ce que nous construisons doit être agile et doit être prêt pour la prochaine étape⁸⁵.

Un système d’alerte publique axé sur les personnes exige également que le public soit au centre des mesures d’évaluation. Michael Hallowes est un ancien commissaire aux services d’urgence de l’État de Victoria et directeur national du programme d’alerte d’urgence australien. Lors de notre table ronde, il a formulé le principe directeur de la participation communautaire de la manière suivante : « En cas d’urgence, nous mesurons le succès des alertes et des informations communautaires à la capacité des individus, des ménages et des familles à prendre des décisions judicieuses et opportunes pour rester en sécurité⁸⁶. » En 2015, un groupe d’experts s’est réuni au Canada et a aussi convenu que cette mesure devrait déterminer « ce à quoi ressemble le succès⁸⁷ ».

Construire un système de systèmes

Notre bref aperçu d’En Alerte et des autres modalités d’alerte publique a montré que ce système n’est que l’une des approches actuellement utilisées par les organismes de sécurité publique, et en particulier par la police. À l’heure actuelle, ces entités et d’autres organisations utilisent les médias sociaux, les systèmes d’alerte de masse et d’urgence, ainsi que des systèmes communautaires comme celui d’Unama’ki pour avertir le public.

M^{me} McNeil a plaidé en faveur d’un système d’alerte publique qui soit un « système de systèmes⁸⁸ ». Ce modèle n’est réalisable que s’il existe une interopérabilité efficace des communications dans l’ensemble du système de sécurité publique. Elle a proposé une révision complète de la stratégie nationale d’interopérabilité des communications, qui, selon elle, fait partie intégrante des systèmes d’alerte publique et des communications d’urgence entre les différents organismes qui interviennent. Un examen de ce type impliquerait de regarder « ce qui existe » et de réunir toutes les parties prenantes autour d’une table pour voir ce qui peut être fait « de manière holistique et complète » afin de garantir une interopérabilité totale. Selon elle :

À long terme, j’aimerais que l’interopérabilité devienne une réalité et que les bonnes informations parviennent aux bonnes personnes, au bon moment, lorsqu’elles en ont besoin. Je pense que si nous étions vraiment interopérables, nous pourrions avoir un système de systèmes et que le produit Everbridge de Jennifer [Jesty] [une fois implanté] dans l’ensemble du pays pourrait s’intégrer parfaitement aux autres systèmes que nous pourrions mettre en place⁸⁹.

Paul Mason, directeur général du Bureau de gestion des urgences de la Nouvelle-Écosse, a également soutenu cette approche en tant que progression continue du système actuel d'alerte au public :

Et je dirais que – et j'ai beaucoup aimé le commentaire sur le système des systèmes. Il ne s'agit pas seulement d'une utilisation accrue de la plateforme En Alerte, mais aussi de toutes ces [technologies] de communications variées. Elles offrent de nombreuses possibilités, mais présentent également des défis si l'on veut que les messages émis par les différents acteurs soient cohérents.

Vous savez, pour les événements avec lesquels nous travaillons dans le domaine de la gestion des urgences, il faut nous assurer que si nous envoyons des messages – que ce soit sur En Alerte ou sur l'un de nos médias sociaux ou autre – ils complètent ce que disent certains de nos partenaires municipaux ou de l'IC; n'est-ce pas? [L'interopérabilité concerne donc] la plateforme En Alerte, mais aussi toutes les communications de manière générale, c'est comme ça que je la définirais⁹⁰.

Renforcer la gouvernance

Il est urgent de revoir et d'améliorer la structure de gouvernance du système national d'alerte publique, notamment en renforçant les mécanismes de reddition de comptes qui y sont associés. La gouvernance est également liée au fonctionnement du système. Il est clair, cependant, que la gouvernance vient en premier, suivie des opérations et de la technologie. Le développement d'En Alerte a inversé cette séquence, la technologie prenant à tort le pas sur la structure et les processus organisationnels.

Au cours de son témoignage, M. Hallowes a attiré l'attention sur une situation singulière, à savoir que le fournisseur privé d'En Alerte, Pelmorex Corporation, soit responsable de l'ensemble du système d'alerte publique au Canada⁹¹. Il s'est empressé d'ajouter que la participation de Pelmorex n'est pas une « mauvaise chose⁹² ». Il a également déclaré que le fait que la conception du système En Alerte « ait été dirigée par l'autorité de régulation de la radiodiffusion et de la télédiffusion au Canada est un fait exceptionnel⁹³ ». Sur la base de son expérience de la conception et de la mise en œuvre de ces systèmes en Australie et au Royaume-Uni, il a fait remarquer

que ce sont normalement les organismes chargés de l'intervention d'urgence qui sont responsables du système. Il a décrit son expérience en tant que responsable du programme national australien d'alerte d'urgence :

[N]ous devons rendre des comptes sur l'utilisation du système sur le plan opérationnel, [c'est-à-dire voir à ce que le système] soit dirigé par un organisme de gestion des urgences et de services d'urgence. Nos activités de gouvernance étaient axées sur la reddition de comptes et notre groupe de parties prenantes était dirigé nous-mêmes, aux côtés d'un ministère fédéral et de hauts fonctionnaires fédéraux, jouant un rôle équivalent à celui d'un sous-ministre⁹⁴.

Selon lui, il est essentiel que le système d'alerte publique soit dirigé « par un service public qui est responsable de son utilisation opérationnelle⁹⁵ ». Le fournisseur de la plateforme de diffusion de l'alerte publique et l'autorité de régulation des télécommunications sont « évidemment des parties prenantes, mais ce sont plutôt des conseillers⁹⁶ ». Paul Mason a quant à lui ajouté qu'il était primordial que « toutes les parties qui utiliseront le système soient présentes à la table⁹⁷ ».

Pour sa part, M^{me} McNeil a également prôné un changement de structure de gouvernance. Elle a expliqué que si l'on reconnaissait « que la grande majorité des urgences commencent sur le terrain, elles commencent donc au niveau local ». Toutefois, les municipalités et les intervenants ont été « laissés de côté, ils ont été exclus de l'équation de la gouvernance⁹⁸ ». Selon elle, cette anomalie historique devrait être corrigée :

Ainsi, lorsqu'il s'est agi de créer ce système national, les initiateurs, qui sont sur le terrain, n'ont pas – ils n'ont vraiment pas eu voix au chapitre [par rapport à] quels étaient leurs besoins, comment le système devrait être déployé, quels seraient leurs rôles et responsabilités au sein de ce système global⁹⁹.

Citant quelques exemples précis d'améliorations apportées sur la base de l'apprentissage sur le terrain, elle a rappelé que « les premiers répondants, ceux qui résolvent les problèmes, je pense qu'ils ont beaucoup de valeur à ajouter à la gouvernance et à la responsabilité de qui fait quoi et quand dans cet espace¹⁰⁰ ».

Lors de son témoignage, la surint. de la GRC, Dustine Rodier, a commenté le fait qu'en fin de compte, « le système est géré par une entreprise privée » et qu'il

devrait relever de la responsabilité des organismes de sécurité publique de tout le Canada, y compris Sécurité publique Canada, les services de police et d'autres organisations d'urgence, y compris, par exemple, les Chefs Paramédicaux du Canada. Elle a en particulier évoqué l'adoption du modèle australien, qui permettrait à toutes les parties prenantes de s'asseoir à la même table et de travailler dans un cadre national élaboré par Sécurité publique Canada. Dans ce cadre, les provinces et les territoires continueraient d'être responsables de l'exploitation du système, mais sur la base de normes nationales.

M. Mason donne lui aussi son appui à une structure de gouvernance nationale qui favorise le perfectionnement et l'amélioration continus. Il a déclaré : « Je pense qu'il est important que toutes les parties qui utiliseront le système soient présentes à la table¹⁰¹ ». Une autre question de gouvernance abordée pendant la même table ronde était que les catégories d'alertes du système En Alerte devraient être révisées dans le cadre de ce processus, avec une reconnaissance claire de « qui dirige les différents types d'alertes¹⁰² ».

Une structure de gouvernance revitalisée devrait faciliter la mise en commun de l'expertise et de l'expérience entre les représentants fédéraux, provinciaux et territoriaux. De cette façon, les connaissances et la confiance s'en trouveront renforcées chaque fois que le système est utilisé – en particulier, la première fois qu'on invoque un nouveau type d'urgence.

À l'heure actuelle, les principales parties prenantes – notamment les gouvernements autochtones, les municipalités et les services de police – sont exclues du groupe des hauts responsables de la gestion des urgences.

Formuler un concept d'opérations

La conception de base d'un système d'alerte publique nécessite l'élaboration d'un « concept d'opérations » – c'est-à-dire un document définissant les exigences et les attentes de haut niveau à l'égard du système. Dans son témoignage, M. Hallows a décrit l'objectif et le processus à l'origine de ce document :

[L]e document est élaboré par consensus entre les parties prenantes pour décrire les caractéristiques du système d'alerte publique proposé, tant du point de vue de l'utilisateur que de celui du destinataire. Son contenu définira désormais les exigences opérationnelles

et fonctionnelles individuelles et collectives sur la base de scénarios d'utilisation reconnus. Les concepts d'opérations sont largement utilisés, comme je l'ai déjà dit, par l'armée, les services gouvernementaux, les services d'urgence et les organisations de gestion des urgences pour aider à documenter dès le début la compréhension de chacun sur la façon dont une technologie nouvelle ou existante devant être approuvée sera employée ou adaptée pour atteindre les résultats souhaités et ensuite, un état final. Le document de concept d'opérations, une fois achevé, sert ensuite de base aux spécifications techniques pour l'acquisition de la technologie, ainsi qu'aux procédures opérationnelles normalisées qui définissent les règles. Toutefois, dans une structure de type fédéral, provincial ou territorial, il ne s'agit normalement que d'orientations, formulées de manière très ferme, afin de garantir la cohérence de l'utilisation du système en cas d'urgence. Le document constitue également la base de la formation et du manuel de formation pour les futurs utilisateurs. Le concept d'opérations est donc une première étape extrêmement importante qu'il ne faut pas rater¹⁰³.

Les procédures opérationnelles normalisées ainsi que l'éducation et la formation du personnel seront donc basées sur ce document.

Prise de décision accélérée

L'un des aspects intégraux du système d'alerte publique est de savoir qui décide du moment où l'alerte sera émise et de son contenu. M. Hallowes a indiqué que « l'interface utilisateur du système devrait être telle que tout ce dont vous avez besoin pour prendre la décision soit automatiquement présent à votre écran » et que la décision se résume à un simple oui ou non quant à l'émission de l'alerte. Selon lui, il ne devrait pas y avoir de système distinct, de formulaire d'évaluation des risques ni de « bureaucratie inutile », étant donné que le temps est un facteur critique. Il a décrit l'expérience australienne comme ayant été inspirée par une ligne directrice du système national d'alerte téléphonique, qui disait « il serait préférable que certaines conditions soient présentes¹⁰⁴ ». C'est ainsi que le système australien a rapidement élaboré des critères d'autorisation très clairs :

Si ces conditions ne sont pas respectées, l'alerte n'est pas envoyée. Il doit y avoir une menace imminente ou réelle. Le temps est précieux, le message est ciblé géographiquement et doit contenir des instructions claires sur le lieu de l'événement et sur ce qu'il faut faire. Si ces critères ne sont pas présents, le système d'alerte ne peut pas être utilisé. Les questions sont toutes de type oui/non et tout « non » signifie qu'une alerte n'est pas envoyée. En prescrivant des critères très clairs à respecter pour envoyer un message, l'Australie a évité l'écueil de la lassitude à l'égard des messages¹⁰⁵.

Nous examinons plus en détail l'importance d'émettre une alerte en temps utile dans le Volume 5, Services de police.

Centralisation et décentralisation

L'un des principes fondamentaux de la conception opérationnelle est de savoir si le système d'alerte publique sera centralisé ou décentralisé. Dans un système centralisé, une seule organisation est habilitée à émettre une alerte, bien qu'une autre puisse demander qu'une alerte soit émise. Dans un système décentralisé, plusieurs organisations ont un accès direct aux capacités d'émission de l'alerte.

Lors de la table ronde, Tim Trytten a cerné les points forts suivants du modèle centralisé : il limite le nombre d'utilisateurs à un petit groupe formé; les messages peuvent être contrôlés; les approbations peuvent être accordées rapidement. Il a décrit ce modèle comme une approche plus formelle où les messages approuvés sont normalisés, ce qui permet de contrôler le nombre d'erreurs. L'inconvénient du modèle centralisé est qu'il prend du temps « pour que tout soit prêt à fonctionner¹⁰⁶ ».

En revanche, le modèle décentralisé est plus rapide, car les personnes présentes sur place peuvent lancer l'alerte. La qualité de l'information est cependant basée sur la perception de l'individu à un moment donné, ce qui peut être problématique en raison du risque accru d'erreurs :

Il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'événements peu fréquents et très graves, de sorte que l'utilisateur n'a pas beaucoup d'occasions de s'entraîner – à moins qu'il ne le fasse consciemment. Puis, d'un coup, il se

retrouve dans une situation de stress élevé, en plein milieu de la nuit : il doit lancer une alerte pour quelque chose de grave. [Il doit se rappeler] du mot de passe, de la séquence de touches, vous voyez. Et comme nous avons lancé environ 150 alertes, nous savons qu'il est terrifiant [d'alerter] l'ensemble de la population. Il faut un événement d'une importance majeure pour lancer une alerte, surtout si elle est diffusée immédiatement et à l'échelle de la province¹⁰⁷.

M. Trytten a également décrit le modèle hybride, qui « se situe entre les deux¹⁰⁸ ». Il a cité en exemple les modèles de l'Alberta et de la Saskatchewan, où des utilisateurs organisationnels désignés au sein des collectivités peuvent envoyer une alerte, « ce qui permet à la personne sur place de réagir rapidement¹⁰⁹ ».

La sécurité publique peut également être hybride, c'est-à-dire un système centralisé permettant à certains organismes d'émettre leurs propres alertes. M^{me} McNeil a décrit l'approche du Service de police de Toronto en matière d'alerte publique :

[N]ous avons tout un département média; le service dispose d'un centre d'opérations fonctionnant 24 heures sur 24. Nous utilisons les médias sociaux assez régulièrement dans un sens opérationnel depuis 2010–2011 environ. En ce qui concerne l'accès à En Alerte, nous appelons la PPO [Police provinciale de l'Ontario] et – parce que la PPO a pris en charge cette fonction pour la province, Toronto ou le centre d'opérations appelle la PPO pour diffuser le message. Le message est transmis aux services de police de l'ensemble de l'Ontario, afin qu'ils sachent que cette option – l'option opérationnelle – est actuellement à leur disposition¹¹⁰.

Après avril 2020, la Nouvelle-Écosse est également passée à un système hybride. M. Mason a expliqué que « le BGU conserve la capacité d'émettre des alertes pour les types d'urgences que nous traitons habituellement et qui pourraient avoir un impact sur la province », mais que les organismes chargés de l'application de la loi « ont opté pour un accès direct¹¹¹ ».

Alerte progressive

Un autre aspect important de la conception est la nécessité d'émettre plusieurs alertes, si nécessaire, afin que le public bénéficie des meilleures informations sur la

situation. Plusieurs experts ont souligné que la tendance est de former les gens à la manière de lancer une alerte, mais pas à « la manière de la corriger ou de modifier le message lorsque la situation change ou que l'information reçue est erronée¹¹² ». M. Trytten a expliqué :

Chaque alerte comporte trois phases. L'émission initiale, lorsque l'alerte est envoyée; une mise à jour, si/quand la situation change; et le processus/message d'annulation. Chacune de ces étapes est prévisible et nous pouvons donc nous y préparer en ayant du personnel au clavier ou dans le centre d'opérations. Il faut une bonne formation et un bon entraînement¹¹³.

Protection de la vie privée

Le droit à la vie privée est un principe important qui doit être reconnu et protégé lors de la conception des systèmes d'alerte publique. Le commissaire adjoint à la protection de la vie privée du Canada, Gregory Smolynec, a expliqué lors de notre table ronde que l'obligation légale de limiter la collecte et la divulgation de renseignements personnels – et de les relier à une finalité acceptable – reste essentielle. Le régime légal consacrant le droit à la vie privée devenant plus complexe, il est nécessaire de coopérer étroitement avec des experts et d'adopter une approche pragmatique. Selon lui :

Il y a donc des interactions légales et propres aux territoires de compétences, mais il y a aussi des aspects pragmatiques. « Les gens savent-ils qui appeler? La personne que je suis censé appeler est-elle disponible? S'agit-il d'une personne qui peut faciliter une alerte sensible à la culture, disponible à 3 heures du matin, vous savez, un dimanche? » Toutes ces choses¹¹⁴.

Comme l'a expliqué M. Hallowes, la technologie peut être utilisée de manière à ne pas porter atteinte à la vie privée. « [La technologie] est en mesure de traiter de manière parfaitement légale les métadonnées générées automatiquement entre chaque téléphone portable et le réseau, ces données étant ensuite fournies à l'opérateur sous la forme d'une série de totaux agrégés et anonymisés affichés à l'écran. Il n'y a donc pas aucune atteinte à la vie privée¹¹⁵. » Il a développé ce point dans son témoignage :

AVOCAT DE LA COMMISSION : Lorsque vous avez mentionné qu'au Canada, il n'y a pas moyen de savoir où se trouvent les gens – pas qui ils sont, mais simplement qu'il y a quelqu'un à cet endroit tel que révélé par l'emplacement du téléphone, est-ce parce que nous n'en avons pas la capacité technologique ou est-ce pour des raisons de protection de la vie privée?

M. MICHAEL HALLOWES : Tout d'abord, il y a la technologie. Deuxièmement, vous n'avez pas [besoin] d'interpréter les conditions de protection de la vie privée pour vous rendre compte qu'il est tout à fait légal, en cas d'urgence, que les autorités chargées de la sécurité publique traitent des données pour sauver des vies humaines.

AVOCAT DE LA COMMISSION : Parce qu'elles peuvent être agrégées, comme vous l'avez mentionné.

M. MICHAEL HALLOWES : En effet. Elles deviennent donc impersonnelles et sont présentées à l'opérateur du système d'alerte publique sous la forme d'un total anonymisé et agrégé¹¹⁶.

Mettre l'accent sur la préparation

Au cours de notre table ronde, M^{me} McNeil a déclaré que le système actuel ne met pas l'accent sur la préparation : [N]otre système tout entier est davantage axé sur la réaction, parce que cette phase vraiment difficile de la planification, de la réflexion détaillée, peu de gens aiment vraiment s'y consacrer, étant donné que c'est un travail difficile. On peut penser que la planification est ennuyeuse, mais elle est nécessaire, parce qu'elle permet de faire le travail difficile à l'avance¹¹⁷. »

La préparation comporte deux aspects principaux : garantir l'état de préparation à l'alerte publique et favoriser la préparation à la réception de l'alerte. Pour ce qui est du premier, alerter le public en temps voulu et efficacement nécessite que les procédures opérationnelles standard des organismes du système de sécurité publique chargés des interventions d'urgence soient tenues à jour. Parallèlement, il faut prévoir des formations et des exercices basés sur les communications pendant la phase de planification de la gestion des urgences et des interventions en cas d'incident critique. Pour les intervenants d'urgence, la préparation passe en effet par des formations et des exercices basés sur la communication.

M. Hallowes estime que « le Canada ne dispose pas actuellement d'un environnement de formation, mais seulement d'un environnement réel¹¹⁸ ». Ce manque de formation a eu des conséquences qui vont au-delà des pertes massives d'avril 2020. Par exemple, le 12 janvier 2020, une alerte d'urgence a été émise par erreur concernant la centrale nucléaire de Pickering, en Ontario. Cette erreur a donné lieu à une enquête du gouvernement de l'Ontario et à un rapport publié en octobre 2021. L'examen « a révélé que des lacunes dans les procédures du BGU, un manque de formation, une méconnaissance du système En Alerte et des défaillances dans la communication » ont contribué à l'erreur.

Le deuxième aspect de la préparation, l'éducation du public au sujet du système d'alerte publique, est d'une importance cruciale. M. Mason a expliqué que le Bureau de gestion des urgences de la Nouvelle-Écosse avait assuré l'éducation du public au moyen de campagnes médiatiques, de spots publicitaires et de médias sociaux depuis 2015, avec le déploiement d'En Alerte. Le BGU vérifie aussi régulièrement le système. Il attribue à ces efforts de sensibilisation au système l'absence de « panique générale », malgré le fait que le Bureau a utilisé les alertes au public fréquemment depuis les pertes massives d'avril 2020, « pour au moins 12 interventions policières, ainsi que pour des événements non liés à la police comme les avis d'ébullition de l'eau¹¹⁹ ». M. Trytten a exprimé un point de vue similaire sur la base de son expérience acquise auprès des Albertains : « Je pense que le mythe de la panique reflète davantage un manque de préparation et d'expérience qu'un comportement humain réel¹²⁰. » Ce mythe et ses conséquences négatives sur la prise de décision officielle sont abordés plus en détail dans le Volume 5, Services de police.

Garantir l'égalité et l'inclusion

Les systèmes d'alerte publique doivent tenir compte d'un ensemble de facteurs qui ont un impact sur la réception et la compréhension des alertes par les diverses collectivités et populations, sur une base égalitaire et inclusive. Cette obligation affirmative est un élément central de la planification et de la mise en œuvre de ces systèmes. Comme indiqué ci-dessus, la participation du public est un aspect central de la conception et de la planification du système, et un facteur à prendre en compte à toutes les étapes de la mise en œuvre – y compris dans l'évaluation du fonctionnement du système lors d'une situation d'urgence précise, ainsi que dans les schémas de réponse au fil du temps. Le public doit être compris comme

incluant des collectivités précises plutôt qu'un ensemble cohérent. La planification et l'évaluation des alertes publiques devraient intégrer la mobilisation communautaire afin de garantir que ces processus sont fondés sur des données probantes et adaptés à la diversité des besoins comme des expériences.

Selon les mots de M. Smolynec :

Bien sûr, au risque d'énoncer des évidences, il semble que les systèmes d'alerte et leur développement doivent prendre en compte le fait que les différents segments de la population qui recevraient ces services ou ces alertes, vous savez, leur accès à la technologie, leur accès à l'information, peuvent varier à travers le territoire de compétence en question.

Quoi qu'il en soit, et j'énonce une évidence, il convient qu'une analyse comparative entre les sexes plus soit systématiquement superposée à l'élaboration de systèmes d'alerte¹²¹.

D'une manière générale, le système d'alerte publique doit garantir que les alertes d'urgence sont :

- accessibles sur les téléphones portables et prises en charge par la couverture sans fil dans les régions éloignées comme dans l'ensemble de la population canadienne;
- communiquées dans les deux langues officielles et dans d'autres langues adaptées au public visé;
- rédigées selon une formulation culturellement appropriée au public visé.

Le fait que la conception du système doive tenir compte des membres de la collectivité qui sont les plus difficiles à joindre renforce la nécessité d'un système de systèmes pour l'alerte publique. Dans certains cas, il n'y aura pas de solution technologique adéquate et une approche personnelle sera nécessaire. Cet impératif a été confirmé par la description que M^{me} Colman a faite de la situation de certains de ses clients âgés vivant dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse. Elle a développé sa proposition selon laquelle, pour certaines personnes, l'alerte publique doit être liée à des mesures de soutien globales plutôt que d'être considérée comme un message unique. Ses suggestions sont l'exemple même d'une approche axée sur la collectivité :

Nous avons un peu parlé de la possibilité d'établir un répertoire pour les secteurs vulnérables, afin d'identifier les personnes qui pourraient avoir besoin d'aide pour l'évacuation, si cela s'avérait nécessaire. Et ensuite, la manière de les contacter. Je veux dire, le bon vieux système téléphonique, frapper à la porte des gens, mais surtout identifier les personnes qui n'ont pas de contacts, et c'est une entreprise énorme et compliquée à cause des questions de vie privée et autres. Mais je dirais que si vous avez vraiment besoin de communiquer l'information, il faut être sur le terrain, passer des coups de fil. Ce n'est évidemment pas aussi rapide que certaines alertes d'urgence, et oui, c'est [aussi] extrêmement difficile.

Par ailleurs, on ne sait pas ce qu'on ignore. Ou on ne connaît pas qui on ne connaît pas. Je pourrais donc nommer un certain nombre de clients très vulnérables qui sont isolés, qui n'ont personne, qui n'ont pas le téléphone – vous arriverez peut-être à les joindre chez eux si vous avez de la chance, si vous devez leur rendre visite. Mais je ne connais pas qui je ne connais pas. J'ignore qui d'autre n'est pas dans ma mire ou dans celle des soins continus. On ne le sait tout simplement pas. Pourtant, ce sont les plus vulnérables et, comme je l'ai dit, ce sont peut-être ceux qui ont le plus besoin d'aide.

Mais certainement, des services de soutien global qui abordent les questions de pauvreté [joueraient un rôle clé]. Mettre un téléphone portable entre les mains de quelqu'un, oui, mais [il faut] faire un suivi ensuite pour s'assurer que la personne a les moyens de le garder, et qu'elle sait comment l'utiliser. Tout cela. Tout doit donc être envisagé dans une perspective globale¹²².

En outre, l'utilisation des systèmes d'alerte au public doit veiller à ne pas renforcer les schémas de stigmatisation et de marginalisation, par exemple en ce qui concerne les communautés racialisées. Il est possible d'y parvenir en les incluant dans la conception du système.

Promouvoir l'apprentissage continu

La garantie d'un service public de haute qualité, y compris l'alerte publique, nécessite un suivi et une évaluation, ainsi que l'intégration des leçons tirées de

l'expérience pour faciliter l'amélioration continue. Les exigences d'une alerte publique efficace en termes de messages, de développement et de bonnes pratiques dans l'ensemble du pays évolueront au fil du temps.

Dans leur rapport, M. Davis et ses collègues expliquent que les activités de récupération post-urgence et post-incident critique « sont conçues pour rétablir ou restaurer les conditions à un niveau acceptable grâce à des mesures prises après une catastrophe (par ex., le retour des personnes évacuées, le counseling post-traumatique, la reconstruction des bâtiments et des routes, les études d'impact économique et les programmes d'aide financière)¹²³ ». Ces efforts devraient inclure des examens post-intervention liés à la performance des communications d'urgence et des alertes publiques. Comme le soulignent ces experts, « les résultats de ces examens peuvent éclairer l'élaboration d'activités supplémentaires liées aux communications d'urgence et à l'alerte publique sur le plan de la prévention, de l'atténuation et de la préparation¹²⁴ ».

Dans son témoignage, M. Hallowes a décrit son expérience de pionnier des plans d'action d'amélioration des services d'urgence. Il a souligné que « l'amélioration continue repose sur le recensement des bonnes et des moins bonnes choses et sur leur transformation en actions¹²⁵ ». Il s'attendait à ce que des améliorations tangibles découlent de chacun de ces plans d'action, mais a fait remarquer que « presque chacune d'entre elles supposait une nouvelle formation¹²⁶ ».

M. Hallowes a également mis l'accent sur le rôle du public dans les examens post-intervention : « Il est essentiel que l'efficacité de la capacité soit mesurée par l'aptitude du public à agir sur la base des informations qui lui sont fournies¹²⁷ ». Ce point renvoie au rôle vital de l'éducation en ce qui concerne le système d'alerte. Après un incident critique ou une autre situation d'urgence, les responsables devraient évaluer si des changements sont nécessaires dans la manière dont les informations sont échangées avec le public relativement au fonctionnement du système. Inversement, il leur faudra peut-être envisager de modifier le système afin qu'il puisse fournir des avertissements plus efficaces à tous les membres du public. Nous examinons la nécessité des débriefages, des rapports et des examens post-intervention et formulons nos recommandations à ce sujet dans le Volume 5, Services de police.

Conclusion et recommandations

L'incapacité systémique à avertir les membres de la collectivité du danger que représentait l'agresseur les 18 et 19 avril 2020 est l'une des principales caractéristiques de l'intervention. Nous concluons que les pertes massives d'avril 2020 nous obligent à entreprendre une réévaluation fondamentale de l'alerte publique en Nouvelle-Écosse et au Canada. À notre avis, les leçons à tirer de ces événements vont au-delà de toute limite particulière associée aux défaillances systémiques de la GRC sur le plan des communications avec le public au cours de cet incident. Tout comme la réponse à l'explosion survenue dans le port de Halifax en 1917 a influencé « la planification d'urgence et la théorie des catastrophes¹²⁸ », les leçons tirées de la réponse inadéquate aux pertes massives d'avril 2020 devraient influencer notre approche collective de l'alerte publique à l'avenir.

De nombreux Participant(e)s aux travaux de la Commission ont présenté des observations sur la question de l'alerte publique, dont la plupart étaient axées sur les pratiques et les procédures de la GRC. Les avocat(e)s des personnes directement touchées par les pertes massives ont souligné le fait que l'alerte devrait être donnée en temps utile et contenir des informations aussi précises que possible. Par exemple, au nom de leurs clients, les avocat(e)s d'un grand nombre de Participant(e)s familiaux ont observé : [I] ne saurait y avoir d'autre méthode d'alerte publique qui soit acceptable, en cas d'incident critique ou autre, que la divulgation honnête d'un risque pour la sécurité publique et de la manière dont les citoyens doivent se protéger. Cette alerte doit leur parvenir effectivement le plus rapidement possible. » Ils ont insisté sur la nécessité d'échanger des informations exactes « en temps réel, le plus rapidement possible¹²⁹ » et ont noté que cela impliquait une évaluation contextuelle de l'urgence. Ils étaient flexibles quant à la manière de diffuser les messages, mais ont insisté sur le fait que « [l]a rapidité de la diffusion des alertes et des messages ne peut être sacrifiée au nom de la redondance des autorisations requises¹³⁰ ».

En plus de proposer des recommandations pour l'élaboration de protocoles et de formations policières en Nouvelle-Écosse – sous la supervision du ministère provincial de la Justice – les avocats des Goulet ont proposé deux programmes d'éducation du public pour contribuer à l'efficacité des alertes. L'une des propositions est ce que le gouvernement fédéral mette en œuvre un programme national d'éducation du public en matière d'alerte. La seconde concerne « un programme

d'éducation destiné à être distribué aux Néo-Écossais pour leur expliquer ce que l'on attend d'eux en cas d'alerte et comment ils doivent réagir¹³¹ ».

Plusieurs observations du public ont également fourni des idées précises sur la manière d'améliorer les alertes publiques, ainsi que de nombreuses modifications intéressantes.

Le recours aux systèmes d'alerte publique actuels et futurs en cas d'urgence – y compris la question de savoir s'il est justifié dans les circonstances – doit se fonder sur une politique et des procédures bien établies. Dans le Volume 5, Services de police, nous examinons les politiques et procédures de la GRC en matière de communication avec le public, y compris l'utilisation d'En Alerte, et nous donnons également des lignes directrices plus générales aux services de police à cet égard.

Dans un cadre de référence plus large et en vue de créer des systèmes d'alerte publique axés sur les collectivités et les personnes, nous concluons qu'un travail plus fondamental est nécessaire. Selon M. Mason, « la question devant la Commission concerne l'évolution du système¹³² ». Mentionnons à cet égard que l'Association canadienne des chefs de police n'a pas fléchi dans ses efforts pour créer une dynamique en faveur de la mise en place d'un système national robuste d'alerte publique.

Il est tentant d'aborder l'alerte publique sous l'angle de la technologie, mais il s'agit en fait d'une question de collectivité. Dans notre élaboration d'un ensemble de principes de conception sur la base des conseils qui nous ont été donnés, nous en revenons toujours à la notion selon laquelle la collectivité était au centre du système d'alerte publique. Ce sont les bénéficiaires plutôt que les émetteurs des alertes qui devraient être le moteur ultime de la réforme. La conception d'un système efficace d'alerte pour le public nécessite donc beaucoup de planification, d'attention et de participation de la part de la collectivité.

En nous basant sur ce que la Commission a appris, nous recommandons que les systèmes d'alerte publique soient conçus en vertu de huit principes :

- Mettre le public au centre : les membres du public, en tant que destinataires d'une alerte, devraient être sondés sur leurs besoins par rapport à un tel système. La participation du public à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation améliorera la compréhension comme l'efficacité du système d'alerte, et fera en sorte que le public dispose des informations dont il a besoin pour prendre des mesures afin d'assurer sa sécurité.

- Bâtir un système de systèmes : les organismes de sécurité publique ont actuellement recours à toute une série de modalités pour alerter le public. En intégrant ces systèmes et en assurant une interopérabilité efficace des communications, nous pouvons constituer un système d'alerte publique qui constitue, en fait, un « système de systèmes ».
- Améliorer la gouvernance : nous devons transférer la responsabilité de l'alerte publique au Canada d'un fournisseur privé à un cadre national mis en œuvre par les organismes de services publics provinciaux et territoriaux.
- Formuler un concept d'opérations : la conception d'un système d'alerte publique nécessite un « concept d'opérations » – un document élaboré avec la participation des principales parties prenantes (utilisateurs et destinataires), qui définit les exigences et les attentes de haut niveau à l'égard du système. Le concept d'opérations doit permettre d'accélérer la prise de décision, d'examiner les avantages et les inconvénients d'un modèle centralisé/décentralisé/hybride pour les autorités chargées de lancer l'alerte, et d'instaurer une alerte progressive.
- Protéger la vie privée : les systèmes d'alerte publique doivent être conçus et mis en œuvre de manière à protéger le droit à la vie privée, notamment en respectant les restrictions légales liées à la collecte et à la divulgation de renseignements personnels.
- Mettre l'accent sur la préparation : le système d'alerte publique est actuellement axé sur la réponse. Nous devons donner la priorité à la préparation en nous assurant que nous sommes prêts à lancer une alerte publique (grâce à des procédures opérationnelles normalisées et à une formation actualisées) et prêts à en recevoir une (grâce à l'éducation du public au sujet des alertes).
- Garantir l'égalité et l'inclusion : la conception et la mise en œuvre des systèmes d'alerte publique devraient s'efforcer de surmonter les facteurs qui influent sur la réception et la compréhension des alertes par les diverses collectivités. Pour atteindre cet objectif, il faut utiliser une langue et une formulation adaptées aux récipiendaires, tenir compte du manque d'accès à la technologie ou à la couverture sans fil dans les régions éloignées, et prendre soin de ne pas perpétuer la stigmatisation et la marginalisation.
- Promouvoir l'apprentissage et l'amélioration continus : le suivi, l'évaluation et l'intégration continus des leçons apprises (y compris par le biais de nouvelles formations et d'examens post-intervention des communications d'urgence et des alertes publiques) sont nécessaires pour maintenir des systèmes

modernisés et de haute qualité. L'amélioration continue des alertes publiques permet de maintenir les systèmes en phase avec l'évolution constante des exigences en matière de messages, de développement et de bonnes pratiques pour des alertes efficaces.

Ces principes devraient être pris en compte lors de l'examen du système national d'alerte publique du Canada, et servir de façon permanente à orienter le fonctionnement comme l'évaluation du système au fil du temps.

LEÇONS APPRISES

En Alerte est circonscrit par des défis et des limites qui existent au-delà des échecs systémiques de la GRC à envisager son utilisation lors des pertes massives.

Un examen fondamental et une refonte du système national d'alerte publique sont nécessaires.

Un système d'alerte axé sur la collectivité est nécessaire pour répondre pleinement aux besoins du public.

Recommandation C.4

EXAMEN APPROFONDI DU SYSTÈME EN ALERTE

La Commission recommande que :

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux entreprennent un examen approfondi du système d'alerte publique en cas d'urgence afin de déterminer si et comment le système En Alerte peut être réformé pour répondre à l'obligation légale d'avertir la population d'une situation d'urgence qui menace la vie, les moyens de subsistance, la santé et les biens.

Cet examen gouvernemental conjoint du système national d'alerte publique devrait être exhaustif et porter au minimum sur les points suivants :

- (a) Il devrait inclure un engagement substantiel de la collectivité et des parties prenantes à toutes les étapes.
- (b) Il devrait établir un cadre national pour l'alerte publique, sous la direction de Sécurité publique Canada, l'opérationnalisation devant se poursuivre sur la base des gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones, mais conformément aux normes nationales, et la restructuration devant permettre de ne plus dépendre d'une société privée pour la fourniture du système national d'alerte du Canada.
- (c) Il devrait être achevé avant le prochain cycle de négociations avec les détenteurs de permis/candidats et devrait être pris en considération dans tout renouvellement accordé maintenant.
- (d) Il devrait se fonder sur les principes de conception des systèmes suivants : centrage sur le public, construction d'un système de systèmes, amélioration de la gouvernance, formulation d'un concept d'opérations, protection de la vie privée, concentration sur la préparation, assurance de l'égalité et de l'inclusion, et promotion de l'apprentissage et de l'amélioration continus.
- (e) Il devrait comprendre un examen complet de l'interopérabilité des communications dans l'ensemble du système de sécurité publique.

POINT DE MISE EN ŒUVRE

- Que l'on étudie l'intérêt de mettre en place un système national de gestion des situations d'urgence.

LEÇON APPRISE

Pour être efficaces, les systèmes d'alerte publique doivent faire l'objet d'un processus d'apprentissage itératif permanent.

Recommandation C.5

EXAMEN TRIENNAL DU SYSTÈME NATIONAL D'ALERTE PUBLIQUE

La Commission recommande que :

Les cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences procèdent tous les trois ans à un examen du système national d'alerte publique et qu'un rapport sur le processus et les conclusions de cet examen soit rendu public.

L'examen comporte un volet relatif à l'engagement du public, y compris un sondage national sur la connaissance et l'évaluation du système national d'alerte.

L'examen prene en considération les divers besoins des personnes vivant au Canada, y compris les collectivités urbaines, rurales et éloignées, les minorités de langue officielle et les communautés marginalisées.

CHAPITRE 6

Réponse aux besoins des survivants et des personnes affectées : services fournis par la police

CHAPITRE 6 Réponse aux besoins des survivants et des personnes affectées : services fournis par la police

Les survivants et les personnes touchées ont éprouvé tout un ensemble de besoins en soutiens et en informations au moment des pertes massives d'avril 2020 et pendant un certain temps après celles-ci; certains d'entre eux en auront encore dans un avenir prévisible. Les 18 et 19 avril 2020, ces besoins découlaient de circonstances particulières à l'incident et touchaient, notamment, le soutien à la suite des avis de décès d'un proche parent; la nécessité de renseignements fiables et de mises à jour rapides pendant le déroulement de l'incident critique et au cours de l'enquête ultérieure; l'aide pour accéder aux services et aux ressources; et les conseils sur des questions précises telles que la façon de minimiser l'impact négatif des médias.

Les services de police canadiens offrent toute une gamme de services aux victimes immédiatement après un crime ou un autre incident grave. Cette approche a un double objectif : veiller à ce que les services de police aident les victimes de manière respectueuse et équitable et créer un environnement dans lequel celles-ci se sentent en sécurité pour se présenter aux autorités policières et participer au processus de justice pénale. Les services de police peuvent également aider les personnes touchées à s'orienter dans l'ensemble de services fournis par d'autres organismes publics et communautaires. À l'origine, ces services étaient conçus uniquement pour les personnes ayant été l'objet d'un crime. Toutefois, au fil du temps, ils se sont élargis pour fournir un soutien aux familles des victimes, bien que cette évolution soit inégale. Même si quelques services de police commencent à changer leur terminologie pour parler de survivants et de personnes touchées, les programmes offerts sont presque exclusivement désignés par « services aux victimes ». Nous utilisons donc cette terminologie pour décrire les programmes et les approches existant actuellement.

Au Volume 2, Ce qui s'est passé, nous avons commencé notre examen des mesures prises pour informer, soutenir et mobiliser en mettant l'accent sur les besoins des personnes survivantes et des membres des familles qui se sont manifestés lors des pertes massives des 18 et 19 avril 2020 et peu de temps après. Au cours de cette période initiale, de nombreuses personnes parmi les plus touchées avaient des besoins d'information, notamment concernant l'avis officiel de décès d'un proche, et des besoins de soutien. Notre constatation générale est qu'aucun des survivants ni aucune des familles qui ont témoigné devant la Commission n'ont reçu l'information et le soutien complets dont ils avaient besoin, mais qui auraient dû être fournis selon les politiques de la GRC et des Services aux victimes du ministère de la Justice de la Nouvelle-Écosse (Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse). Nous avons également constaté le caractère inadéquat de ces politiques.

Dans le présent chapitre, nous examinons plus en détail les services fournis par la police pour aider les survivants et les personnes touchées dans le cadre d'une intervention axée sur la collectivité en cas d'incident critique. Dans la première partie du chapitre, nous nous concentrons sur l'approche traditionnelle des services aux victimes, en mettant l'accent sur les politiques et les pratiques de la GRC, et sur les raisons pour lesquelles cette approche n'a pas pu répondre pleinement aux besoins de ce groupe de personnes et des familles à la suite des pertes massives d'avril 2020. Nous examinons les résultats de la recension des recommandations antérieures effectuée par la Commission, l'expérience et les perspectives des personnes les plus touchées, ainsi que les propositions présentées par les Participant(e)s de la Commission au sujet des changements requis. Nous concluons qu'il est nécessaire de revitaliser les services policiers aux victimes pour qu'ils aient la capacité de répondre aux besoins quotidiens des personnes touchées et pour qu'ils fournissent la base d'un service efficace pendant et après une intervention en cas d'incident critique.

Dans la deuxième partie du chapitre, nous examinons les méthodes des services de police spécialement conçues pour répondre aux besoins accrus de services intensifs et de grande envergure dans un contexte de pertes massives. Nous reconceptualisons les besoins d'information en nous appuyant sur le cadre relatif aux interventions axées sur la collectivité élaboré au chapitre 4. Nous présentons une vue d'ensemble de trois nouvelles pratiques prometteuses pour le renforcement des services de police, à savoir : l'approche de gestion intégrée des victimes du Service de police de Toronto dans son programme de liaison avec les familles en cas d'incident critique; la réponse ciblée du Bureau d'intervention de la

Police régionale de Peel en cas de pertes massives; et les plans de communication individualisés.

Dans les trois prochains chapitres, nous reprenons le fil des besoins continus des survivants et des membres de leur famille et nous élargissons notre cadre de référence pour englober l'horizon temporel et le continuum des besoins d'autres groupes de personnes et collectivités, notamment les intervenants d'urgence.

Programmes de services aux victimes offerts par la police

La présente section décrit brièvement l'objectif général et l'approche des programmes de services aux victimes offerts par la police, et plus particulièrement ceux de la GRC. Elle donne également un aperçu des limites et des lacunes qui tendent à caractériser cette approche, à la lumière de la recension des recommandations antérieures effectuée par la Commission.

Objectif général et approche

Les programmes de services aux victimes offerts par la police visent plusieurs objectifs interreliés. Par exemple, les services aux victimes offerts par la GRC poursuivent quatre buts :

1. réduire les répercussions du crime et du traumatisme sur les victimes et leurs familles, et les aider à se rétablir;
2. accroître la sécurité des victimes et contribuer à réduire le risque d'une autre agression;
3. augmenter la participation des victimes au système de justice pénale;
4. accroître l'efficacité des victimes qui témoignent dans les procédures judiciaires¹.

Cette énumération d'objectifs montre clairement que les services aux victimes soutiennent les objectifs institutionnels de la GRC tout comme l'intérêt public, en favorisant l'efficacité des procédures du système de justice pénale et en aidant les victimes comme leurs familles. L'une des principales fonctions des services aux victimes offerts par la police est de servir de canal de communication entre les enquêteurs sur les crimes majeurs et les victimes et leurs familles et, dans une moindre mesure, avec des tierces parties telles que les services du médecin légiste. Dans les affaires d'homicide et de personnes disparues, cette fonction est exercée par une entité de liaison avec les familles (soit une personne, soit un groupe). Une deuxième fonction importante consiste à veiller à ce que les victimes soient informées des services auxquels elles ont droit et à diriger les victimes et leurs familles vers des services de soutien. Ces derniers sont également appelés services aux victimes, bien qu'ils ne soient pas fournis par les services de police. Cette approche est conçue pour assurer « un continuum de soins² ».

Depuis l'adoption en 2015 de la *Charte canadienne des droits des victimes*, L.C. 2015, ch. 13, art. 2, une victime ou un membre de sa famille (lorsque la victime est décédée ou incapable d'agir pour son propre compte) a le droit d'obtenir des renseignements sur l'enquête et les procédures concernant l'infraction commise. Les services aux victimes offerts par la police constituent le principal mécanisme d'exercice de ce droit.

Au niveau national, la Section des victimes d'actes criminels de la GRC est responsable de la politique d'aide aux victimes. Au cours de nos consultations de la phase 3, M^{me} Michelle Seaman, responsable de cette section, a expliqué que cette politique nationale décrit les obligations de la GRC en vertu de la *Charte canadienne des droits des victimes* et en matière de renvoi aux services d'aide aux victimes. Cette politique « fournit les lignes directrices nécessaires à nos membres de première ligne pour qu'ils comprennent leurs obligations dans ce domaine³ ».

Types de limites et de lacunes

La recension des recommandations antérieures effectuée par la Commission rassemble les recommandations de 71 enquêtes menées au Canada et portant sur des questions énoncées dans notre mandat. Aucune de ces enquêtes ne porte uniquement sur les services aux victimes offerts par la police, mais environ un quart font état de problèmes liés à de tels services, y compris le programme de la GRC. Les

lacunes qui reviennent le plus souvent concernent l'absence de politiques, l'insuffisance de soutien et de mécanismes à cet égard, et l'impression que la communication d'informations sur les enquêtes est entourée de secret. Bien qu'aucun des rapports ne concerne les services fournis pendant ou après des pertes massives, ils abordent la question des services quotidiens aux victimes offerts par la police, qui constituent le fondement de la capacité d'intervention en cas d'incident critique. Les problèmes relevés concernent aussi bien des tâches précises – comme la communication des avis de décès d'un proche parent – que des normes de services applicables à des situations particulières – notamment la mise à disposition de services aux survivants dans les situations de violence entre partenaires intimes et d'agression sexuelle, dans les enquêtes spéciales menées à la suite du décès d'une personne après une interaction avec la police, et dans les cas de personnes disparues.

En 2021, le Rapport final de la Commission [civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC] à la suite d'une plainte déposée par le président et une enquête d'intérêt public au sujet de l'enquête menée par la GRC sur le décès de Colten Boushie et les événements qui ont suivi a mis en évidence de graves problèmes de communication entre la GRC de la Saskatchewan et la famille de la personne décédée. Le rapport disait : « On ne saurait surestimer l'importance d'une communication efficace avec les familles dans le cadre des enquêtes sur les cas graves⁴. » À la suite de son enquête, la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes a constaté que les membres de la GRC qui avait avisé Debbie Baptiste du décès de son fils Colten Boushie en 2018 avaient fait preuve d'une profonde insensibilité à son égard et avaient traité la famille davantage comme une « menace » que comme des victimes d'un acte criminel. Dans le contexte des tensions historiques et continues entre les peuples autochtones et la GRC, le rapport a conclu que la conduite dans la notification du plus proche parent adressée à M^{me} Baptiste était de la discrimination fondée sur sa race, et (ou) son origine nationale ou ethnique.

En 2022, le rapport d'un comité spécial sur la réforme de la loi sur la police, intitulé « Transformation des services de police et de la sécurité communautaire en Colombie-Britannique », contenait de nombreux témoignages relatant des préoccupations par rapport aux services aux victimes offerts par la police dans cette province. Mentionnons ici deux des problèmes soulignés : la nécessité pour la police d'offrir ces services de manière plus proactive et la nécessité de réduire les incohérences concernant le moment où les services aux victimes doivent être activés lors d'une intervention policière. Un témoin estimait que « les victimes et les

survivants éprouvent de la frustration et de la colère lorsqu'ils essaient de trouver des services et des ressources à la suite d'un crime » et que « comme premier point de contact d'un survivant, les services d'aide aux victimes se trouvent dans une position unique pour influencer sur l'expérience que le survivant a du système et sur son rétablissement⁵ ». Le rapport du comité spécial a recommandé l'adoption de normes provinciales pour tous les services fournis par la police en Colombie-Britannique, y compris les services d'aide aux victimes.

Dans son rapport publié en 2021 sur le racisme systémique au sein des services policiers au Canada, le Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes faisait état d'un manque de services d'aide aux victimes et de protection des victimes par la police, particulièrement en ce qui concerne les femmes autochtones, et surtout dans les régions éloignées. Le Comité permanent demandait à la GRC de veiller « à ce que dans toutes les régions où elle est mandatée pour servir des collectivités métisses, inuites et des Premières Nations, un agent de liaison avec les familles soit présent et que, dans la mesure du possible, une policière soit disponible pour les crimes liés à la violence fondée sur le sexe⁶ ».

Le rapport du Comité permanent soulignait également « que les appels liés à la santé mentale se confondent parfois avec les autres appels de service (y compris les appels d'intervention en cas de comportement criminel) et que la santé mentale peut jouer un rôle dans toutes sortes d'interactions avec les forces de l'ordre⁷ ». Sur cette base, le Comité permanent a recommandé que le gouvernement du Canada :

- collabore avec les provinces, les territoires, les municipalités et les collectivités autochtones pour assurer un financement adéquat et une reddition de comptes appropriée en matière de services d'aide aux victimes;
- collabore avec la GRC et les services policiers municipaux et provinciaux pour encourager « le recours à des agents spécialisés en intervention auprès des victimes et en santé mentale disponibles avec les premiers répondants lors de situations nécessitant une désescalade »;
- collabore avec les provinces et les territoires pour « mettre sur pied un groupe de travail dirigé par des Autochtones afin de mieux examiner les services de santé mentale et d'aide aux victimes dont cette population a besoin en milieu urbain – une population qui s'accroît rapidement – et s'assure que les réponses en santé mentale, les services aux victimes, les programmes de sécurité communautaire et de maintien de l'ordre visant les Autochtones en milieu urbain sont dotés des ressources adéquates⁸ ».

En 2016, le gouvernement de l'Ontario a chargé l'honorable Michael H. Tulloch de procéder à un examen indépendant des trois organismes civils de surveillance de la police de la province : l'Unité des enquêtes spéciales (UES), qui enquête sur les interactions entre la police et les civils ayant entraîné des blessures graves ou un décès; le Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police, qui supervise le traitement des plaintes du public à l'égard de la police en Ontario; et la Commission civile de l'Ontario sur la police, qui tranche principalement les appels de décisions prises lors d'audiences disciplinaires de la police, parmi de nombreuses autres fonctions. M. Tulloch a constaté que les personnes touchées par des crimes et d'autres incidents graves « font souvent face à un haut niveau de stress, à un traumatisme et à des difficultés financières » et que c'est particulièrement le cas pour « les membres de la famille d'une personne décédée à la suite d'une intervention policière ». En ce qui concerne l'UES, il a déclaré :

Malheureusement, j'ai entendu dire que l'UES avait tendance à aggraver leurs problèmes plutôt qu'à les alléger. Les membres de la famille des personnes concernées m'ont dit qu'il y avait un manque de communication de la part de l'UES. Ils ont affirmé que les enquêteurs ne faisaient pas assez preuve de sensibilité. Ils ont aussi déclaré que l'aide aux victimes qui leur était offerte était insuffisante. Pour être juste envers l'UES au sujet de ce dernier point, il convient de souligner que la plupart des personnes concernées ne sont simplement pas admissibles aux programmes d'assistance financière gouvernementaux.

Il n'est alors pas du tout surprenant de constater que les services fournis par l'UES aux personnes concernées fassent l'objet de plaintes, vu les maigres ressources consacrées à cette fonction⁹.

M. Tulloch a conclu en disant que l'UES avait besoin de plus de personnel et de ressources consacrés aux personnes concernées. Il a également recommandé que le personnel possède « des compétences sociales et culturelles, de manière à pouvoir servir les communautés diverses touchées par des incidents sur lesquels enquête l'UES » et que ce personnel ait « l'expérience et les compétences leur permettant de gérer les aspects suivants : traumatisme, counseling, intervention en cas de crise, santé mentale et dépendances ». Le rapport recommandait aussi de faire d'une approche plus proactive de ces services une priorité : « Le personnel d'aide aux personnes concernées devrait se charger de la prise de contact avec les personnes concernées qui ne sont pas des témoins. Il devrait maintenir des

communications continues et proactives avec toutes les personnes concernées tout au long d'une enquête¹⁰. »

La recension des recommandations antérieures effectuée par la Commission couvre 36 examens portant sur des cas de violence fondée sur le sexe et entre partenaires intimes, dont plusieurs font état de lacunes dans les services d'aide aux victimes fournis par les services de police dans de tels cas. Par exemple, le rapport d'enquête sur l'affaire Bernardo présenté en 1996 par le juge Archie Campbell a révélé des problèmes systémiques dans les systèmes de gestion des dossiers d'agression sexuelle utilisés par plusieurs services de police, notamment l'absence de continuité de la communication entre l'enquêteur et la victime et le manque de services de soutien offerts à celle-ci. Un examen des services de police du Yukon réalisé en 2011 avait pour objectif précis « d'évaluer les services fournis par la GRC aux citoyens en situation de vulnérabilité, notamment aux victimes de violence familiale et d'agression sexuelle, ainsi qu'aux personnes arrêtées et gardées en détention¹¹ ». Les responsables de l'examen ont fait un effort particulier pour faire participer la collectivité, et notamment les citoyens des Premières Nations, à leurs travaux. Le rapport sur les services de police du Yukon fait état de manquements dans les services d'aide aux victimes et formule des recommandations visant, entre autres, à clarifier les responsabilités des services aux victimes et à faire en sorte que ces services soient offerts 24 heures sur 24. Le rapport souligne également l'importance d'assurer la continuité entre les services offerts par la police et ceux fournis par d'autres prestataires de services publics et par la collectivité.

Le comité spécial de la Colombie-Britannique a également constaté un manque de coordination entre les services de santé, les organismes communautaires et les services fournis par la police aux survivantes de violence sexiste et d'agression sexuelle, ainsi qu'aux personnes racisées ayant survécu à toutes sortes d'actes criminels. Le rapport présente brièvement quelques pratiques prometteuses permettant de mieux coordonner les services offerts aux personnes touchées, par exemple en intégrant certains services aux services de police ou en établissant une communication plus efficace entre la police et les prestataires de services communautaires.

Les cas de personnes disparues posent des défis particuliers pour l'approche traditionnelle des services aux victimes offerts par la police. L'un des aspects du mandat de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées était d'examiner l'expérience vécue par les familles avec la police, le système judiciaire et le système correctionnel à la suite de la disparition ou de l'assassinat

d'un être cher. Les constatations de l'Enquête sur le droit à la justice comprenaient les conclusions suivantes sur les programmes de services aux victimes :

- Dans plusieurs provinces et territoires, les programmes de services aux victimes ne sont pas financés à long terme, de manière durable. Par conséquent, au Canada, ces programmes ne sont pas offerts de manière uniforme d'un territoire de compétence à l'autre.
- Les programmes de services aux victimes sont souvent conçus pour faciliter les poursuites et les condamnations au lieu de répondre aux besoins des victimes de violence sur le plan de la justice, de la sécurité, de la santé et du bien-être. Par conséquent, il incombe à la victime de trouver l'aide nécessaire pour répondre à ses besoins. Elle est donc aux prises avec un système complexe, alors qu'elle vit un traumatisme, et constate souvent que les services dont elle a besoin n'existent pas.
- De plus, les programmes de services aux victimes ne tiennent pas nécessairement compte des réalités culturelles et sociales ni des besoins des femmes, des filles et des personnes 2ELGBTQQIA métisses, inuites et des Premières Nations. En effet, il arrive souvent qu'ils ne soient pas adaptés à leur culture ni offerts dans leur langue. De plus, les services et l'admissibilité à ceux-ci ont une durée et une portée limitées. Or, les gouvernements ont l'obligation formelle d'offrir des services aux victimes, conformément aux droits de la personne, et de doter ces services de ressources adéquates¹².

En 2018, à la recommandation d'un groupe de travail dirigé par des représentants de la diversité communautaire, la Commission des services de police de Toronto a commandé un examen civil indépendant pour évaluer la manière dont le Service de police de Toronto a mené et mène les enquêtes sur les personnes disparues – en particulier des personnes bispirituelles, lesbiennes, gay, bisexuelles, transgenres, queer, intersexes et de genre et de sexe différents (2ELGBTQI+), et appartenant à des communautés vulnérables et marginalisées. L'honorable Gloria Epstein, ancienne juge de la Cour d'appel de l'Ontario, a été désignée pour diriger l'examen et formuler des recommandations visant à promouvoir des enquêtes efficaces, efficaces et exemptes de préjugés, et à améliorer les relations de la police avec les communautés concernées. L'examen a été motivé en partie par l'enquête menée par le Service de police de Toronto sur un tueur en série qui avait fauché la vie de huit hommes homo- ou bisexuels ayant des liens avec le village gay de Toronto entre 2010 et 2017. Six étaient des hommes de couleur et le tueur n'a été identifié

et arrêté qu'en 2018, après la disparition de sa dernière victime, un homme blanc. Parallèlement, plusieurs autres personnes de communautés vulnérables et marginalisées, sans lien avec ce meurtrier, ont été portées disparues au cours de cette période.

Dans *Missing and Missed: Report of the Independent Civilian Review into Missing Person Investigations* (le rapport Epstein), M^{me} Epstein a constaté, par rapport aux meurtres en série d'hommes homosexuels, que la police a mal communiqué avec le public au sujet de ses enquêtes et a sous-estimé la capacité des communautés touchées à contribuer à leur avancement. Au sujet de la décision du service de police de garder le « projet Houston » secret, craignant que la transparence ne nuise à l'enquête, elle écrit :

Le secret excessif a suscité une méfiance accrue lorsque les membres de la population ont appris par la suite qu'ils avaient été induits en erreur... ou, à tout le moins, tenus à l'écart. Les déclarations inexactes ou inutilement censurées du service de police ou de son commandement supérieur nuisent au respect du service de police et, en fin de compte, aux futures enquêtes¹³.

M^{me} Epstein a notamment fait remarquer que l'on accorde trop d'importance au maintien de l'intégrité des enquêtes policières. Elle a déclaré : « Si les communautés concernées ne font pas confiance à la police parce qu'elles ont l'impression que la police ne leur fait pas confiance, les enquêtes en pâtiront inévitablement, et la confiance et le soutien du public à l'égard de la police s'en trouveront érodés¹⁴. »

Le rapport proposait en outre que les unités chargées des personnes disparues soient dotées de personnel spécialisé dans l'aide aux victimes, que le Service de police de Toronto adopte de nouvelles méthodes de communication avec les familles des victimes et qu'il augmente de manière générale les ressources affectées à la liaison avec les victimes.

M^{me} Epstein a recommandé un certain nombre de mesures pour améliorer la communication entre le Service de police de Toronto et les communautés concernées, notamment :

1. la création d'un « poste d'agent de soutien affecté aux dossiers des personnes disparues », qui serait occupé par un civil ayant une

expérience et une formation dans le domaine de l'aide aux victimes et de la sensibilité culturelle;

2. la prise en considération de la capacité avérée d'un agent à établir et à entretenir les relations avec les communautés vulnérables et marginalisées avant de lui accorder une promotion;
3. l'apport de modifications aux politiques et aux pratiques régissant la communication avec les proches des victimes, qui ne donneraient pas une priorité excessive à la préservation de l'intégrité d'une enquête et qui exigeraient une approche tenant compte des traumatismes pour les entretiens avec les proches des personnes disparues;
4. la mise en place de mécanismes visant à encourager le signalement et la communication de renseignements par les membres des communautés qui craignent d'interagir avec la police – par exemple, un système de signalement « à distance » qui désignerait des groupes ou des organismes de confiance pour transmettre les signalements de personnes disparues ou les renseignements émanant de membres de la collectivité, sans que la source soit nécessairement identifiée.

Le rapport Epstein formulait en outre des recommandations précises visant à améliorer les procédures et les pratiques relatives aux personnes disparues, notamment par l'élaboration de plans de communication détaillés avec les personnes touchées par ces disparitions. Nous abordons ces plans de communication plus loin, dans notre examen des pratiques prometteuses pour répondre aux besoins d'information des personnes touchées pendant et après un incident impliquant des pertes massives. Enfin, le rapport recommandait que « le Service de police de Toronto se conforme aux normes provinciales concernant l'affectation d'un agent de liaison avec les victimes dans les affaires majeures, notamment les cas de personnes disparues¹⁵ ».

Expérience vécue lors des pertes massives d'avril 2020

Les services d'aide aux victimes de la police canadienne présentent des schémas de lacunes, comme le montre ce bref aperçu des examens et recommandations antérieurs. Souvent, ces services ne peuvent pas répondre chaque jour aux besoins des personnes touchées, et ces limites ont été évidentes dans la réponse aux pertes massives d'avril 2020. Dans cette section, nous récapitulons nos

constatations du Volume 2, Ce qui s'est passé, et nous les complétons en fournissant des renseignements supplémentaires sur les expériences et les points de vue des personnes les plus touchées, ainsi que des recommandations de réforme qui nous ont été présentées par les Participant(e)s de la Commission.

Constatations

Au chapitre 7 du Volume 2, Ce qui s'est passé, nous nous sommes concentrés sur les besoins de soutien immédiats des membres des familles et des survivants. Dans l'ensemble, notre conclusion a été que la Division H de la GRC a été dépassée par l'ampleur des besoins sur le plan de la liaison avec les victimes lors des pertes massives d'avril 2020. Nous avons constaté les lacunes systémiques suivantes dans l'intervention de la GRC :

- La politique et les lignes directrices sur les avis de décès d'un proche parent sont inadéquates.
- Ces avis n'ont pas été donnés de manière coordonnée et en temps opportun.
- Les membres ne disposaient pas d'une préparation adéquate pour s'acquitter de cette tâche avec compétence et délicatesse.
- Des services d'information adéquats n'ont pas été fournis aux personnes les plus touchées en raison de lacunes systémiques dans les politiques, de l'affectation inadéquate du personnel et du manque de formation du personnel chargé de fournir ces services.
- Après les pertes massives, la priorité a été accordée aux impératifs institutionnels et de l'enquête plutôt qu'aux besoins des personnes survivantes et des membres des familles.
- Les pratiques de communication de l'information à ces personnes étaient inadéquates.

Au moment des pertes massives, la GRC n'avait pas de politique définissant les rôles et les responsabilités de l'agent de liaison avec les familles chargé d'être le principal contact avec les personnes touchées. Nous n'avons reçu aucune information indiquant que la situation avait changé depuis avril 2020.

Autres expériences et perspectives

Les survivants, les familles des victimes et les personnes qui manquent à l'appel lors d'un incident critique ont des besoins d'information qui commencent à se faire sentir pendant l'incident et se poursuivent pendant une longue période. Au Volume 2, nous avons donné quelques exemples des lacunes dans les services dont ont souffert les personnes les plus touchées par les pertes massives d'avril 2020. Nous présentons ici d'autres expériences et points de vue, en nous appuyant principalement sur les renseignements qui nous ont été communiqués au cours des séances en petits groupes tenues en août et en septembre 2022, vers la fin de nos procédures publiques. La possibilité de participer à ces séances a été offerte à toutes les personnes les plus touchées et aux membres des familles qui ont été des Participant(e)s de la Commission. Vingt-deux personnes se sont ainsi réunies avec nous au cours de 15 séances. Dans le cadre de nos consultations de la phase 3 sur les recommandations, nous avons également tenu deux réunions avec des membres de ce groupe de Participant(e)s. Quelques personnes ont pris part à une séance en petit groupe ainsi qu'à l'une des réunions de groupe. Les discussions ont été très variées et ont ajouté un éclairage à l'ensemble de notre Rapport. On trouvera de plus amples renseignements sur les séances en petits groupes et sur les consultations au Volume 7, Processus.

Au cours de ces séances, nous avons entendu parler davantage des répercussions des pertes massives et des besoins continus d'information et de soutien. On nous a aussi présenté des propositions de réforme reposant sur les expériences qu'on nous a relatées. Le point de vue des personnes les plus touchées par les pertes massives d'avril 2020 apporte un éclairage important pour une réforme tournée vers l'avenir et contextualise notre discussion comme nos recommandations dans le présent chapitre et le suivant.

Nous avons appris que l'expérience des personnes les plus touchées variait considérablement. Par exemple, certaines ont fait l'éloge de l'aide apportée par l'agent de liaison auprès des familles de la GRC, tandis que d'autres l'ont critiquée; certaines ne se souvenaient pas d'avoir été contactées par les Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse, tandis que d'autres ont déclaré avoir reçu un coup de fil peu de temps après l'incident. Malgré ces disparités, nous avons relevé un certain nombre d'expériences et de perceptions communes, bien que non unanimes :

- La priorité donnée aux exigences institutionnelles plutôt qu'aux besoins des familles, ce qui a entraîné des retards dans les avis de décès d'un proche parent.
- Les consignes données par la GRC au service du médecin légiste de la Nouvelle-Écosse de ne pas divulguer d'informations aux familles.
- Les manquements de la GRC dans la libération des scènes de crime aux fins des familles.
- Les longues attentes avant de recevoir de l'information sur les résultats des enquêtes.
- La communication d'informations incorrectes, voire contradictoires.
- La quantité écrasante d'informations reçues au cours des premières semaines.
- L'absence d'information donnée aux familles sur l'évolution de l'enquête avant que celle-ci ne soit rendue publique.
- Le manque de services aux victimes offerts proactivement.
- Le fait de recevoir une liste de conseillers plutôt que de l'aide pour en trouver un; les listes d'attente pour les services requis; et la difficulté à déterminer le type d'aide qui serait le plus utile.
- Les difficultés découlant du fait de devoir dénicher des services tout en subissant déjà les effets des pertes massives.
- La difficulté d'accéder aux services de soutien nécessaires en raison de la faible rémunération versée par les Services aux victimes.
- Le fait de constater qu'il y avait en fait très peu de soutien à disposition et les délais pour avoir accès au peu de soutien existant.
- La nécessité, pour les personnes les plus affectées, de raconter l'expérience qu'elles ont vécue à plusieurs reprises – ce qui leur faisait revivre l'expérience encore et encore – en raison de la difficulté à trouver tout de suite des soins adéquats dans le système.
- Les employeurs n'ont pas offert suffisamment de jours de congé pour permettre aux personnes touchées de faire leur deuil et de surmonter les effets persistants des pertes massives; les travailleurs indépendants ont également ressenti le besoin de prendre congé, mais n'ont pas pu le faire en raison des exigences de leur travail.
- Le moment choisi par les Services aux victimes pour établir un premier contact n'a pas convenu à certains membres des familles, car leurs besoins avaient changé au fil du temps.

- La manière dont les programmes établissent les catégories de personnes touchées et la disponibilité des services qui en découle ne correspondent pas toujours à l'expérience vécue et peuvent laisser certaines personnes sans les services dont elles ont pourtant besoin.

Amelia Butler, fille de Gina Goulet, a parlé de la grande difficulté d'avoir accès à l'information, et a fait remarquer que « cela ressemblait vraiment à une bataille ». Elle estime que cette lutte pour l'information était une atteinte à la dignité de la personne qui avait été tuée. Elle a expliqué qu'il était exaspérant de se faire dire de regarder les nouvelles à une heure précise pour entendre une annonce concernant l'enquête sur les pertes massives. David Butler, son époux, a également souligné le manque d'efficacité de l'approche de la GRC en matière d'information : « [N]on pas que nous soyons meilleurs ou que nous devons être mis sur un piédestal par rapport aux autres, mais j'ai l'impression que nous avons le droit d'apprendre les choses avant [le grand public]¹⁶. »

Nicholas (Nick) Beaton, mari de Kristen Beaton, ne savait plus si les services aux victimes l'avaient contacté dès le début, étant donné « le tourbillon de choses qui m'arrivaient ». Ce n'est qu'un certain temps après les pertes massives qu'il a ressenti le besoin de consulter et qu'il a alors eu de la difficulté à trouver de l'aide :

Oui, quand tout le monde a recommencé à vivre sa vie et que la poussière était retombée, et quand vous êtes seul... vous savez, vous êtes seul, en fait, moi et mon fils, nous sommes de plus en plus seuls, complètement seuls. Et puis, même vos amis et votre famille ne savent pas quoi faire. Vous vous retrouvez donc littéralement seul et c'est à ce moment-là que j'ai eu besoin d'aide.

J'ai commencé à consulter quelqu'un et j'ai essayé de passer par le programme [d'aide aux employés] au travail, ce qui – ça m'a causé un traumatisme. J'ai fini par abandonner. C'était comme, peu importe. Alors, j'ai contacté les Services aux victimes et c'est un peu ma faute d'avoir attendu si longtemps – mais j'avais besoin d'aide sans plus attendre. J'étais comme, j'ai besoin de parler à quelqu'un, tout de suite¹⁷.

D'une manière générale, les survivants ont vécu des expériences nettement différentes de celles des membres des familles des victimes. Adam et Carole Fisher ont parlé de l'incidence de la nature publique du travail de la Commission et de la manière dont ils ont ainsi été exposés à des conséquences négatives durables pour

eux. M^{me} Fisher a également parlé de l'impact de la COVID-19, qui a aggravé les effets négatifs des pertes massives et de l'enquête publique :

Eh bien, il n'y a pas d'échappatoire. Nous étions en période de pandémie et, à certains moments, il était interdit de quitter la province. On ne pouvait pas quitter son comté. Je ne pouvais même pas aller à notre chalet pour m'échapper. La douleur était donc présente partout où je jetais le regard, dans tout ce que je ressentais. C'était très dur et j'ai dû faire beaucoup d'efforts pour surmonter cette épreuve ou pour essayer de vivre simplement avec ce que j'avais à gérer à la maison. Il a laissé une marque terrible lorsqu'il est venu prendre des vies chez nous et je me bats avec cette image tous les jours.

C'est la première chose que je vois en me réveillant et la dernière chose que je vois en me couchant¹⁸.

M^{me} Fisher a également évoqué l'absence de services de counseling adaptés aux survivants de pertes massives. Elle a reconnu les effets sur les membres des familles endeuillées et a clairement indiqué qu'elle ne voulait rien enlever à cette reconnaissance, mais que son expérience était différente de la leur. Elle a dit :

[...] y a de nombreuses journées où je me regarde et je me rends compte qu'il n'y a pas une autre personne dans ce pays à qui je peux téléphoner pour demander des conseils ou lui faire comprendre ce que l'on ressent lorsqu'on est une survivante de pertes massives. Vous savez, on a mis en place beaucoup de mesures de soutien pour aider les familles endeuillées, mais il n'y a jamais vraiment eu de reconnaissance directe ou de compréhension à l'égard des survivants¹⁹.

M. Fisher a également abordé ce point et a mentionné l'impact de la « culpabilité des survivants ». Leon Joudrey et Mallory Colpitts, résidents de Portapique, ont eux aussi expliqué comment certains programmes ne les avaient pas traités comme des personnes directement touchées par les pertes massives.

Parallèlement, nous avons appris que les membres des familles vivant en Alberta, en Ontario et aux États-Unis ont dû faire face à des obstacles supplémentaires pour obtenir de l'information et du soutien. Les restrictions sanitaires liées aux déplacements ont rendu ces obstacles encore plus difficiles à surmonter.

Au nom des familles Oliver et Tuck, Crystal Mendiuk nous a fait part des difficultés auxquelles elle a été confrontée pour accéder aux services depuis l'Alberta et nous a expliqué à quel point il avait été pénible de devoir recevoir toute l'information par courriel, par téléphone ou par texto plutôt qu'en personne. Elle a également parlé des défis posés par les retards dans leur arrivée en Nouvelle-Écosse, qui ont été causés, du moins en partie, par une mauvaise communication et le fait que sa famille devait attendre la libération de la scène de crime. Elle a déclaré : « Nous n'avons pas besoin que la scène de crime soit libérée pour que mes parents puissent dire au revoir à leur fille ou à leur petite fille. »

Voici ce que M^{me} Mendiuk a déclaré pendant la consultation de groupe :

Eh bien, voilà... On m'a laissé tomber à l'autre bout du Canada. Il n'y avait rien; rien pour aucun d'entre nous, et personne ne nous a jamais appelés pour nous dire « Vous savez quoi? Voici quelqu'un à qui vous pouvez parler. » Personne n'est jamais venu vers nous pour nous demander : « Y a-t-il quelque chose que nous puissions faire pour vous aider? Pouvons-nous vous trouver un conseiller? Pouvons-nous trouver quelqu'un pour vous? Avez-vous besoin de quelque chose? » Donc, pour nous qui n'étions pas là et qui étions si loin, il ne semblait pas que quelqu'un dans la province se souciait vraiment de ce qui s'était passé et de ce qui nous arrivait. Quant aux Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse, encore une fois, ils communiquaient par courriel. Une fois les premières semaines écoulées, nous avons rarement reçu un appel téléphonique. Tout se faisait par courriel, et les seules communications téléphoniques ont eu lieu lorsque j'ai dû téléphoner parce que j'étais mécontente d'un tas de processus et de politiques que nous devons suivre tandis que j'essayais de défendre les intérêts de ma famille, qu'il s'agisse d'obtenir du counseling en général, de frais à régler ou de financement supplémentaire. Tout cela a donc représenté une énorme quantité de travail pour moi²⁰.

Selon M^{me} Mendiuk, il aurait été utile que divers organismes gouvernementaux travaillent en collaboration pour fournir un service plus fluide dépassant les frontières provinciales. Ryan Farrington, fils de Dawn et de Frank Gulenchyn, a décrit une expérience tout aussi difficile en tant que résident de l'Ontario.

Jennifer Zahl Bruland, fille de John Zahl et belle-fille de E. Joanne Thomas, nous a raconté ceci : « Notre famille avait désespérément besoin d'information. Au lieu d'être soutenue par la GRC dans les premiers temps, j'ai été chargée d'essayer

de retrouver les dossiers médicaux et dentaires de mon père et de Jo. » Pour les membres de la famille vivant à l'étranger, « cela a été un cauchemar pour nous, et c'est un cauchemar qui continue²¹ », a-t-elle ajouté.

Bon nombre des Participant(e)s aux séances en petits groupes nous ont fait part de leurs propositions de changements.

M^{me} Zahl Bruland a recommandé qu'à la suite d'un incident impliquant des pertes massives, des ressources soient mises à la disposition de toutes les personnes les plus touchées, quel que soit l'endroit où elles vivent :

Nous devrions supposer que, pour n'importe quelle victime, quelqu'un de l'extérieur de la province ou du pays pourrait être concerné – et planifier en conséquence. Tous les services devraient être accessibles de manière égale et il faut garder à l'esprit que chaque victime et chaque famille sont uniques, et que les ressources doivent s'adapter à cette réalité. Je ne saurais trop insister sur ce point. Il n'y a pas de solution universelle²².

Scott McLeod, frère de Sean McLeod, a proposé de modifier le rôle de liaison avec les familles. Il estime que cette fonction conviendrait mieux à un civil, qui pourrait être nommé agent spécial, et que des mesures devraient être prises pour garantir une action plus immédiate auprès des familles et des victimes. Il a également suggéré qu'un protocole soit mis au point afin que certaines questions soient réglées à l'avance. Un aspect important est le triage de l'information. Bien qu'il mentionne que « la famille immédiate sera évidemment le noyau central²³ », il observe que c'est plus compliqué avec des groupes familiaux plus importants, et qu'une approche plus nuancée et plus souple devrait être adoptée pour la manière de contacter les familles, afin de rationaliser les processus sans avoir besoin d'un point de contact unique.

M. Beaton a recommandé la mise en place d'un « accès facile et clair » aux services aux victimes qui soit bien publicisé, comme un numéro 1-800 « pour parler à quelqu'un tout de suite », quelqu'un avec qui entrer en contact et qui aiderait à s'orienter dans les systèmes d'aide. Il a comparé ce numéro à la ligne d'assistance téléphonique Kids Help Phone/Jeunesse, J'écoute, qui est bien connue dans toute la communauté.

Richard Ellison, père de Corrie Ellison, s'est exprimé en faveur d'un lieu de rencontre physique pour les survivants. Il a déclaré : « C'est parce que vous vous retrouvez avec des gens qui ont vécu la même chose; vous pouvez donc partager

vosre chagrin et essayer de dire ce que vous ressentez, vous savez, et... essayer de donner un sens à ce qui s'est passé²⁴. »

M^{me} Mendiuk a proposé que l'on accorde une plus grande priorité à la communication et au suivi avec les familles, et que ces services soient plus proactifs. Elle estime que le gendarme Wayne (Skipper) Bent, chargé de la liaison avec les familles, a fait preuve d'une grande rigueur et d'un grand sens de la communication. Par ailleurs, elle explique qu'elle et sa famille ont dû activement « chercher et trouver des services ou des personnes sur qui s'appuyer, vous savez, nos avocats et d'autres personnes, parce que nous ne recevions pas les renseignements nécessaires et que nous n'avions pas de suivi²⁵ ».

De nombreux survivants et membres des familles ont souligné le manque de professionnels de la santé mentale. Au nom de la famille O'Brien, Darcy Dobson a déclaré ce qui suit :

Un autre problème important pour notre famille est celui des Services aux victimes. Ceux-ci ont besoin d'un financement accru. Ils ont besoin de meilleurs partenariats avec des psychologues et des psychiatres et doivent pouvoir disposer d'une équipe de crise ayant la capacité et l'expérience nécessaires pour faire face à des situations de pertes massives. Aussi rares soient-elles, ces situations se produisent et franchement, notre province n'était pas préparée à faire face aux conséquences²⁶.

Elle a donné suite à son propos : « Il existe certainement un problème de ressources en santé mentale au pays et dans la province. Et il faut faire quelque chose à ce sujet. On ne s'attend jamais à ce que des pertes massives se produisent, mais cela arrive. Nous sommes la preuve vivante que personne ne sait comment gérer la multitude de difficultés sur le plan mental qui en découlent. »

L'échange suivant, qui a eu lieu pendant l'une de nos consultations de groupe, illustre également ce point :

M^{me} MALLORY COLPITTS : Ou le manque évident de travailleurs en santé mentale, n'est-ce pas? Est-ce que les Services aux victimes n'ont pas une liste de prestataires auxquels ils ont un accès immédiat? Je n'en sais pas assez à leur sujet.

M^{me} CHARLINE McLEOD : Ils ont bien donné une liste, mais tout le monde était déjà au maximum de ses capacités.

...

M^{me} MALLORY COLPITTS : On appelle, on se fait dire non à plusieurs reprises. En soi, cela semble préjudiciable, parce que vous demandez de l'aide et qu'on vous dit : « Désolé, nous sommes complets. » Vous allez les voir, [et c'est] « Désolé, nous sommes complets. » On vous laisse tomber. Vous allez...

M. LEON JOUDREY : C'est comme si on appelait le 911 et qu'on tombait sur un enregistrement.

M^{me} MALLORY COLPITTS : Oui, vous allez abandonner, alors si ce n'est pas maintenant... quand les Services aux victimes prendront-ils l'initiative de trouver quelqu'un qui vous dira : « Voici trois noms. Ils acceptent des patients. Le premier ne vous conviendra peut-être pas, et c'est normal, mais peut-être que le deuxième ou le troisième thérapeute fera l'affaire²⁷? »

M^{me} Colpitts a recommandé que les Services aux victimes effectuent régulièrement des contrôles :

Donc, tant que ces blessures restent ouvertes et que nous devons nous en occuper, je pense qu'il serait exceptionnellement bénéfique que les Services aux victimes fassent régulièrement des suivis de contrôle, parce que parfois la situation peut changer en cours de route, et quand quelqu'un est en difficulté, ce n'est pas le meilleur moment – vous savez, il ne faut pas s'attendre à ce que les gens fassent des démarches lorsqu'ils ont des difficultés, car ce n'est pas toujours faisable ou pratique. Ainsi, un contrôle tous les deux mois pourrait même consister à demander : « Puis-je vous aider d'une manière ou d'une autre? Comment est votre thérapeute actuel? » En fait, n'importe quelle question.

Alors oui, j'ai remarqué une grande... en termes... je ne peux parler que pour moi-même dans la catégorie la plus touchée. Je ne sais pas ce que les familles ont... quel type de services elles ont reçus, mais pour les personnes qui, vous savez, ont survécu à cette nuit, elles n'ont malheureusement reçu pratiquement aucune aide en services de soutien²⁸.

Recommandations de changements

En plus des observations formulées en personne présentées ci-dessus, de nombreux Participant(e)s nous ont fait part de leurs propositions de changements dans leurs observations écrites finales. Les observations de la GRC et de la Fédération de la police nationale contiennent également des propositions à cet égard. Dans cette section, nous résumons ces propositions sous quatre rubriques principales : les besoins d'information pendant et après un incident critique, les avis de décès d'un proche parent, l'agent de liaison auprès des familles et les autres services aux victimes offerts par la police à la suite de pertes massives. Les observations concernant les besoins élargis en matière de services de soutien, notamment celles fournies par les Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse, sont examinées au chapitre 8.

Besoins d'information pendant et après un incident critique

Au nom d'un grand groupe de Participant(e)s composé de particuliers et de familles, le cabinet Patterson Law a présenté les propositions suivantes :

À la lumière de leur expérience, nos clients estiment qu'en cas d'incident impliquant des pertes massives, les gouvernements et (ou) la GRC doivent fournir un accès virtuel et téléphonique à l'information, ainsi qu'un lieu physique sûr où les gens peuvent se rassembler. Les renseignements concernant ce lieu et le numéro de téléphone doivent être clairement communiqués aux personnes qui cherchent à obtenir de l'information et à celles à qui on pourrait en demander. Des mises à jour doivent être fournies régulièrement, même si elles ne contiennent aucune information nouvelle²⁹.

Ces observations soulignaient aussi l'importance de fournir de l'information de manière proactive aux personnes les plus touchées dont les noms « devraient être soigneusement répertoriés ou consignés et qui devraient être signalées en vue d'un suivi concret en temps opportun³⁰ ».

L'avocat représentant la famille de M^{me} Goulet et celui représentant Beverly Beaton, belle-mère de Kristen Beaton, ont tous deux recommandé des réformes plus substantielles des systèmes pour répondre aux besoins d'information. Nous y faisons référence dans la conclusion de ce chapitre.

Dans ses observations, la Fédération de la police nationale accueille favorablement « les recommandations visant à améliorer la communication de l'information aux personnes touchées dans le contexte d'incidents prolongés impliquant des pertes massives, au cours desquels les ressources de la police font l'objet de multiples demandes concurrentes³¹ ». La Fédération fait remarquer que dans leur témoignage devant la Commission, bon nombre de ses membres ont souligné l'importance de donner le plus de renseignements possible aux familles des victimes, et ce, le plus rapidement possible. Dans ses observations au nom de son groupe de clients, Patterson Law a mentionné que les membres de la GRC devraient recevoir des conseils précis sur la manière de traiter les membres des familles qui arrivent sur les lieux :

Nous comprenons qu'il est peu probable que la confirmation officielle du décès puisse être effectuée sur place, mais la possibilité de communiquer autant de renseignements que possible sur ce qui s'était passé aurait changé la donne pour les familles, non seulement dans leur quête d'information, mais aussi dans leur perception et leur conviction qu'elles étaient traitées comme des êtres humains dignes de compassion et d'honnêteté. La confirmation de détails comme le nombre de personnes décédées retrouvées et sur quelle propriété, ou les hypothèses que la GRC estimait vraisemblables mais qui n'étaient pas encore confirmées, auraient pu épargner des heures, voire des jours, de traumatisme à de nombreux membres des familles³².

Avis de décès d'un proche parent

Au nom de ses clients, le cabinet Patterson Law nous a demandé de formuler des recommandations relativement à la formation et aux procédures à suivre pour transmettre en temps opportun et de manière efficace les avis de décès d'un proche parent. Plus précisément il nous a demandé de recommander :

- que tous les membres des services de police soient formés adéquatement en ce qui concerne la procédure et le protocole d'avis de décès d'un proche parent;
- que le protocole comprenne « une réflexion sur l'accomplissement de cette tâche en cas d'obtention de renseignements supplémentaires (c'est-à-dire si l'on apprend l'existence d'un membre de la famille plus proche) »;

- que, dans la mesure du possible, un agent de liaison auprès des familles accompagne le membre chargé de l'enquête lorsqu'il transmet un avis de décès causé par un acte criminel;
- que, lorsqu'un agent de liaison auprès des familles n'est pas disponible pour accompagner un membre enquêteur ou que la participation d'un tel agent entraînerait un retard injustifié, le membre enquêteur fournisse des détails sur le moment où l'agent de liaison auprès des familles prendra contact et sur la manière dont il le fera³³.

Agent de liaison auprès des familles

Nous avons reçu toute une gamme d'observations de la part des Participant(e)s sur le rôle des agents de liaison auprès des familles.

Au nom de ses clients, Patterson Law a fait valoir qu'une clarification du rôle était nécessaire, mais qu'il devait relever des services de police et ne pas être confié à une autre organisation, parce que « les victimes et les survivants ont besoin d'un guide connaissant les procédures policières et les détails de la preuve propres aux circonstances ». Cette observation se poursuit ainsi : « Les victimes ont besoin d'un contact direct au sein des services de police afin d'obtenir l'information la plus précise et la plus récente sur l'enquête; la transmission de cette information par de multiples contacts est dangereuse, nuit à la rapidité des réponses et risque de favoriser la déconnexion entre les victimes et les services de police qui s'occupent d'elles³⁴. »

Ce groupe de Participant(e)s est d'avis qu'une réforme donnera l'assurance que « les services de police travaillent dans l'intérêt des victimes et des survivants³⁵ ». Il décrit le rôle de l'agent de liaison auprès des familles de la manière suivante : « L'agent de liaison auprès des familles doit fournir des mises à jour et des conseils utiles sur le travail du service de police, ainsi que des renseignements généraux sur les bureaux et services connexes, entre autres en ce qui concerne le médecin légiste, les assurances, le nettoyage de la scène de crime et des preuves, sans oublier le soutien en santé, mentale et physique³⁶. »

Ce groupe de Participant(e)s estime que tous les détachements de la GRC, ou du moins toutes les régions, doivent avoir un agent de liaison auprès des familles à plein temps ayant reçu une formation adéquate.

L'avocat de Beverly Beaton a proposé que la GRC et les services de police municipaux de la Nouvelle-Écosse élaborent des processus de communication avec les familles et des lignes directrices qui fournissent une « orientation claire » aux personnes assumant le rôle d'agent de liaison auprès des familles, « même si elles ont une expérience préalable dans ce domaine ». Ces personnes doivent être exclusivement affectées à ce rôle à la suite d'un incident critique. Elles ne doivent pas se voir confier d'autres tâches, afin d'éviter la situation à laquelle a été confronté le gend. Bent à la suite des pertes massives d'avril 2020.

L'avocat de la famille de M^{me} Goulet a proposé que la GRC sélectionne, au sein de chaque division, des membres qui peuvent être formés et désignés comme agents de liaison auprès des familles, pour être affectés à ce rôle en cas de besoin

Les observations finales de la GRC ont mis en évidence la nécessité de « formuler une politique et de mettre au point une formation sur le rôle de l'agent de liaison auprès des familles, sur ce qu'il est et sur ce qu'il n'est pas ». Ces observations soulignaient notamment le besoin d'information sur les « pratiques exemplaires à observer pour identifier les représentants des familles et pour communiquer avec celles-ci pendant toute la durée de l'enquête³⁷ ».

La Fédération de la police nationale a proposé que la GRC et les services de police municipaux de la Nouvelle-Écosse établissent ensemble des politiques pour définir le rôle des agents de liaison auprès des familles à la suite de pertes massives ou d'incidents critiques comparables. Elle a proposé la définition suivante : « [I]dentifier les victimes et les scènes de crime, effectuer des tâches d'enquête pour aider à réunir les victimes et les membres de leur famille, et faciliter la communication rapide aux victimes et aux familles d'informations précises sur les pertes massives et sur l'enquête subséquente³⁸. » Les services de police devraient aussi établir des protocoles pour guider la formation et le travail des agents de liaison auprès des familles. Les politiques et protocoles relatifs aux incidents critiques devraient être revus afin de prévoir l'activation de cette fonction dans le cadre du dispositif des interventions critiques lors d'incidents impliquant des pertes massives. Enfin, des mesures devraient être prises « pour assurer la formation d'une équipe adéquate d'agents de liaison auprès des familles, qui soit disponible en cas d'incident impliquant des pertes massives ou d'incident critique comparable³⁹ ».

Autres services aux victimes offerts par la police

Des observations écrites présentées au nom de M^{me} Beaton proposaient que « la GRC mette à jour les procédures relatives à la sécurité et au nettoyage de la scène de crime ainsi qu'à la préservation de la dignité de la victime⁴⁰ ». Plus précisément, elles proposaient :

- que les scènes de crime sur lesquelles se trouvent encore les corps des victimes soient sécurisées et protégées de manière à ce que des vidéos et des photos ne puissent pas être prises;
- que les corps des victimes soient traités avec respect et qu'une couverture soit immédiatement posée sur ceux-ci après que toutes les mesures de réanimation et les soins médicaux nécessaires ont échoué⁴¹.

L'avocat de M^{me} Beaton a aussi recommandé l'intégration des Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse à la fonction de liaison auprès des familles de la police, afin de favoriser un modèle de travail en équipe et en collaboration pour le soutien aux victimes et aux familles.

L'avocat de la famille de M^{me} Goulet a recommandé des politiques et des pratiques exhaustives couvrant la gestion des scènes de crime, la libération des scènes de crime nettoyées aux fins des familles des victimes, les avis de décès d'un proche parent et le soutien à la liaison avec les familles. Du point de vue des Goulet, un « conseiller à l'orientation familial » et un « guichet unique coordonné d'aide et d'orientation » pourraient aider à assurer la prestation de services qui répondent aux besoins des familles, au lieu de les traumatiser à nouveau⁴².

La Société Elizabeth Fry a pour sa part proposé qu'une mesure législative établisse un devoir de diligence de la police à l'égard des victimes. La Société a fait remarquer que la loi actuelle ne prévoit pas de devoir de diligence envers les victimes d'un acte criminel au cours d'une enquête policière.

Revitalisation des services aux victimes offerts par la police

Nous avons conclu qu'il existe des lacunes systémiques dans les services aux victimes offerts par la police au quotidien et qu'elles se sont manifestées dans l'intervention de la GRC lors des pertes massives d'avril 2020. Il est évident que des mesures doivent être prises pour revitaliser ces services, tant en ce qui concerne les infractions individuelles que les homicides en série et les pertes massives.

Notre recension des recommandations antérieures fait ressortir les préoccupations selon lesquelles ces services ne sont pas suffisamment proactifs et ne disposent pas de ressources adéquates. Bien que la communication soit un aspect crucial des services aux victimes, le manque de communication est une critique fréquente. La prestation de services est inégale et intermittente; il arrive fréquemment que les normes ne soient pas respectées et, dans certains cas, les services manquent de sensibilité, de compétences culturelles ou se révèlent discriminatoires. Il y a un manque de coordination entre les services fournis par la police et les services fournis par les organismes de santé et les organismes communautaires, ce qui va à l'encontre de l'objectif d'un continuum de soins. Trop souvent, cela place les personnes touchées dans une position où elles doivent s'orienter dans un système compliqué à un moment où elles vivent un traumatisme – et souvent, pour découvrir que les services dont elles ont besoin n'existent pas. Comme dans de nombreux rapports précédents, nous concluons que de nouvelles approches sont nécessaires.

La réponse des Services d'aide aux victimes de la GRC aux pertes massives d'avril 2020 a été systématiquement inadéquate et incompatible avec les principes directeurs pour les interventions en cas d'incident critique axées la collectivité, énoncés au chapitre 4 de ce volume. Nous formulons des recommandations pour résoudre les problèmes précis auxquels ont été confrontés les survivants et les membres des familles à la suite de cet incident, en y incorporant les expériences, les points de vue et les recommandations dont nous ont fait part les Participant(e)s. Nous intégrons cette rétroaction aux principes directeurs et l'inscrivons dans le contexte de la reconnaissance d'un devoir de diligence à l'égard des survivants et des personnes touchées. Ces recommandations constituent le point de départ d'une réforme importante. Nous concluons cependant qu'une réforme plus substantielle est nécessaire pour que les services de police gagnent la capacité de répondre dans une mesure suffisante aux besoins des personnes touchées à la suite d'incidents impliquant des pertes massives. Dans la partie suivante de ce chapitre, nous

examinons les paramètres de changements plus substantiels et la manière de les atteindre.

LEÇONS APPRISES

En veillant à ce que les éléments de base de l'aide aux victimes soient solidement en place et à ce que l'interopérabilité entre les intervenants d'urgence soit efficace et bien établie, il sera possible de mettre à l'échelle les interventions en cas d'incident critique en situation de pertes massives.

De nombreux examens, enquêtes et rapports antérieurs ont mis en évidence des lacunes et des limites dans la communication d'informations par la GRC et dans la prestation d'autres services aux victimes et autres personnes affectées.

Les politiques et la formation de la GRC concernant les avis de décès d'un proche parent et le rôle des agents de liaison auprès des familles sont inadéquates.

La culture institutionnelle de la GRC doit valoriser les services fournis aux survivants et aux personnes affectées en les considérant comme un travail policier important, essentiel à la sécurité publique et au bien-être de la collectivité.

Une planification préalable est essentielle mettre à l'échelle les services aux victimes de façon à répondre aux besoins des survivants et des autres personnes affectées pendant et après un incident critique. Des protocoles et des compétences supplémentaires sont nécessaires pour répondre aux exigences résultant de tels incidents.

Recommandation C.6

REVITALISATION DES SERVICES AUX VICTIMES FOURNIS PAR LA POLICE AU MOYEN D'UN DEVOIR DE DILIGENCE

La Commission recommande que :

- (a) La GRC et les autres services de police adoptent des politiques reconnaissant un devoir de diligence dans les services fournis aux survivants et aux personnes affectées.
- (b) Tous les membres du personnel de police qui communiquent avec les survivants et les personnes affectées le fassent conformément aux principes tenant compte des traumatismes et axés sur les victimes, et qu'ils reçoivent la formation, l'encadrement et le soutien nécessaires pour intégrer ces principes de manière efficace.
- (c) Les politiques, les protocoles et la formation de la GRC reconnaissent la priorité consistant à fournir aux survivants et aux personnes affectées des informations complètes et exactes dès que possible, notamment au moyen de mises à jour régulières même lorsqu'il n'y a pas de nouvelles informations à donner.
- (d) Toute rétention d'informations pour les besoins d'une enquête soit limitée dans le temps et dans sa portée à ce qui est vraiment nécessaire pour protéger l'intégrité de l'enquête.
- (e) La GRC mette à jour sa description du rôle et des responsabilités des agents de liaison auprès des familles en consultation avec des experts en la matière et en tenant compte des leçons retenues et des commentaires reçus des Participant(e)s de la Commission.
- (f) La GRC revoie et révisé sa politique et ses protocoles relatifs à l'avis de décès d'un proche parent et conçoive un module de formation pour faciliter leur application.
- (g) La GRC prenne les mesures nécessaires pour que ses politiques et leur mise en œuvre respectent ou dépassent les normes policières de la Nouvelle-Écosse.

POINTS DE MISE EN ŒUVRE

- La préservation de la dignité des victimes devrait être considérée comme une priorité, notamment par la prise de mesures visant à mettre les corps des victimes en sécurité, à les recouvrir le plus rapidement possible et à les protéger de manière à ce que des vidéos et des photos ne puissent pas être prises.
- Les politiques, les protocoles et la formation de la GRC devraient reconnaître que pour que l'agent de liaison auprès des familles puisse bien accomplir ses tâches, il doit bénéficier de l'appui de ses collègues (p. ex. le Groupe des crimes majeurs), qui doivent fournir rapidement des informations exactes.
- L'agent de liaison auprès des familles devrait fournir des mises à jour et des conseils utiles sur l'enquête, ainsi que des renseignements généraux sur les bureaux et services connexes, entre autres en ce qui concerne le médecin légiste, l'assurance, le nettoyage de la scène de crime et des preuves, et le soutien en santé mentale et physique.

Mise à l'échelle des services pour les incidents impliquant des pertes massives

Les incidents impliquant des pertes massives sont des événements rares ayant des répercussions très fortes. Celles-ci donnent lieu à des besoins d'information et d'assistance à grande échelle et pour ainsi dire, instantanés. Plusieurs experts de la Commission ont souligné l'importance de disposer de systèmes permettant de répondre aux besoins d'information pendant et après l'incident. Au cours de notre table ronde sur la réponse aux besoins des personnes et des familles, Mary Fetchet, travailleuse sociale clinique et présidente et directrice générale de Voices Center for Resilience, a souligné ceci : « Au cours des premiers jours, la chose la plus importante pour tout le monde est d'obtenir des renseignements exacts et il faut vraiment réfléchir à la question de savoir qui doit communiquer

ces renseignements, comment les rationaliser et s'assurer que la bonne personne donne la bonne information⁴³. » Dans son rapport d'expert, « Supporting Survivors and Communities After Mass Shootings », M^{me} Jaclyn Schildkraut, professeure associée de justice pénale à l'Université d'État de New York à Oswego, a aussi souligné la nécessité de fournir rapidement des renseignements précis « afin d'éviter d'exacerber le chagrin et le traumatisme⁴⁴ ».

Dans cette section, nous examinons de manière plus large les besoins d'information des personnes touchées. Nous commençons par reconceptualiser ces besoins en nous appuyant sur le cadre des principes directeurs élaboré au chapitre 4. Nous examinons ensuite quelques pratiques prometteuses pour répondre à ces besoins. En conclusion, nous formulons notre recommandation concernant les services offerts par la police aux personnes touchées par des pertes massives. Le principal changement de cap vise la planification et la préparation des interventions axées sur la collectivité, des interventions conçues pour répondre aux exigences imposées par les incidents impliquant des pertes massives.

Reconceptualisation des besoins d'information des personnes touchées

Au chapitre 4, nous avons élaboré un cadre relatif aux interventions axées sur la collectivité, à la lumière des informations recueillies par la Commission et fournies à cette dernière. Ce cadre établit une série de besoins d'information répartis en quatre phases : pendant l'incident critique, immédiatement après, à court et à moyen terme, et à long terme. L'obligation de fournir de l'information est continue et il n'y a pas de séparation absolue entre ces phases. La communication de l'information se fait dans les deux sens : du système de sécurité publique et autres prestataires de services publics vers les particuliers, les familles et les collectivités, et vice-versa. Voici un résumé des besoins d'information en quatre phases.

Pendant l'incident critique

- Alertes publiques
- Mises à jour et informations fiables fournies en temps opportun
- Mise en place d'un système de réponse aux appels du public concernant des proches, afin que le 911 ne soit pas engorgé

- Mise en place d'un registre des personnes les plus touchées et des témoins pour consigner de l'information exacte sur les victimes et autres personnes concernées sur la scène de crime
- Établissement d'une liste des familles et amis des victimes et des enquêteurs

Immédiatement après

- Maintien du registre des personnes les plus touchées et des témoins
- Mises à jour et informations fiables fournies en temps opportun, notamment les informations sur les personnes qui manquent à l'appel
- Avis de décès d'un proche parent
- Mécanisme de reprise de contact pour les familles
- Coordination et échange d'information entre les organismes afin que les victimes et les membres des familles n'aient pas à fournir à plusieurs reprises les mêmes informations

À court et à moyen terme

- Mises à jour et informations fiables fournies en temps opportun
- Prise de dispositions pour passer à des services de soutien à moyen terme dans le cadre d'une transition accompagnée

À long terme

- Enquête sur les questions non réglées (telles que l'échec de la sécurité publique et du système judiciaire)

Application des principes directeurs

Dans cette section, nous appliquons notre cadre de principes directeurs à la question spécifique de la communication de l'information aux survivants, aux personnes touchées et au public. Ces principes fournissent une orientation pratique pour répondre aux besoins d'information pendant et après un incident impliquant des pertes massives :

- L'information sur les victimes doit être communiquée directement aux familles dès qu'elle est connue, et avant que les médias ne la reçoivent.

- Des briefings réguliers devraient être offerts personnellement aux personnes directement touchées, avant les briefings aux médias.
- L'information devrait toujours provenir d'une source officielle.
- Les sources officielles devraient également fournir des renseignements sur les personnes manquant à l'appel et offrir aux familles un moyen de reprendre contact.
- La planification et les protocoles devraient tenir compte du fait que les personnes directement touchées sont probablement en état de choc et doivent s'occuper de multiples détails nécessitant leur attention. À ce titre, des documents écrits peuvent être utiles (portant, par exemple, sur la manière de traiter avec les médias, les arrangements funéraires, la description des services d'aide et les coordonnées de ces services).
- Le lien entre la manière dont les communications sont traitées et leur rôle dans la réduction des préjudices ou la création de préjudices supplémentaires devrait être reconnu.
- La transparence dans l'information donnée est une caractéristique essentielle qui devrait être reconnue, tant aux personnes directement et indirectement touchées qu'au public.
- Il devrait y avoir différentes méthodes et différents formats de communication pour tenir compte des manières diverses dont les gens absorbent l'information; le tout doit rester simple et accessible, et l'information devrait être répétée.
- L'information devrait être donnée de manière proactive.
- Dans les situations traumatisantes et chaotiques, les personnes ne sont pas toujours conscientes de l'information dont elles ont besoin. À ce titre, cette information devrait être mise à leur disposition au fur et à mesure que les besoins se font sentir. Il est important de continuer à offrir de l'information à différents moments et de différentes manières.
- La capacité à répondre aux besoins d'information est renforcée lorsque l'information est échangée efficacement entre les organismes; des systèmes sont nécessaires pour soutenir cette communication à la fois pendant un incident critique et à long terme.
- On devrait reconnaître et prendre en ligne de compte le lien étroit entre le devoir d'alerte et le devoir de diligence dans la prestation des services d'information et d'autres types de services.

- Lorsque l'agresseur survit aux pertes massives, l'impact de l'enquête active sur les survivants devrait entrer en ligne de compte.

Pratiques prometteuses

Cette section décrit deux initiatives récentes de l'Ontario destinées à fournir des services axés sur la collectivité dans le cadre d'une intervention en cas d'incident critique susceptible d'entraîner des pertes massives. Il s'agit de l'approche de gestion intégrée des victimes du Service de police de Toronto (dans le cadre de son programme de liaison avec les familles en cas d'incident critique) et de l'approche ciblée du Bureau d'intervention en cas de pertes massives de la Police régionale de Peel. Nous présentons également les recommandations du rapport Epstein concernant les plans de communication individualisés.

Gestion intégrée des victimes

La gestion intégrée des victimes du Service de police de Toronto est un programme intégré d'intervention auprès des victimes. Au cours de la consultation de la phase 3 auprès des organisations de défense des victimes, l'agente Danielle Bottineau a donné un aperçu du programme. L'agente Bottineau a travaillé pendant 23 ans au Service de police de Toronto et est actuellement coordinatrice du programme de gestion des victimes en cas d'événement extrême. Elle a souligné que le programme en est à ses débuts et que la gestion des victimes « est un travail en évolution où nous apprenons tous les jours⁴⁵ ». Cette initiative s'appuie sur le programme d'intervention de crise auprès des victimes du Service de police de Toronto décrit dans l'encadré.

Un comité de planification du programme a été mis sur pied en 2017, mais les travaux se sont accélérés à la suite de deux incidents impliquant des pertes massives survenus en 2018. L'agente Bottineau a déclaré que le Service de police de Toronto « n'a pas brillé » dans sa réponse à ces incidents.

Programme d'intervention de crise auprès des victimes du Service de police de Toronto

Le programme d'intervention de crise auprès des victimes aide les personnes et leurs familles immédiatement après un acte criminel ou une tragédie soudaine et inattendue. Il fonctionne 24 heures sur 24 et 365 jours par an, fournissant des services de crise sur les lieux d'un incident, des services post-traumatiques, ainsi que des services de sécurité et de soutien aux victimes d'actes criminels et de tragédies soudaines.

Le programme fournit une intervention en cas de crise, de l'aide pratique et des recommandations vers un large éventail de programmes, de services et de soutiens de counseling. Les services sont souples et transférables. L'immédiateté des services contribue à atténuer les effets néfastes du traumatisme sur les victimes et leurs proches.

L'équipe d'intervention de crise est composée d'un conseiller en intervention de crise rémunéré, spécialisé dans la gestion des traumatismes et l'intervention en cas de crise, qui est jumelé à un bénévole ayant reçu une formation approfondie. L'équipe d'intervention reflète la diversité des collectivités de Toronto et est en mesure d'aider les victimes dans plus de 35 langues différentes.

L'agente Bottineau a expliqué les caractéristiques de ce programme, en insistant sur la façon dont il est conçu pour répondre aux besoins pendant et après des « événements extrêmes », dont les incidents impliquant des pertes massives. Une caractéristique importante est la mise en place d'un chef de gestion des victimes, comme membre intégré de l'équipe de gestion des incidents du Service de police de Toronto (semblable au commandant des interventions critiques de la GRC). Le chef de la gestion des victimes aide à coordonner une intervention immédiate sur le terrain auprès des victimes et de leurs familles avec le programme de liaison avec les familles et les organismes extérieurs. Cette approche reconnaît les aspects suivants d'un événement extrême et est conçue pour les prendre en compte :

- Possibilité de toucher une partie importante de la population
- Possibilité de se poursuivre sur une longue période
- Nécessité d'une longue période de rétablissement

- Débordement des services d'urgence
- Nécessité d'une réponse complexe et urgente

L'agente Bottineau a décrit les principes généraux d'une intervention efficace auprès des victimes « comme étant la transmission en temps opportun d'un flux d'informations exactes et la mise en relation rapide avec services ». Ces principes sont à la base du programme du Service de police de Toronto.

Le chef de la gestion des victimes est chargé de la transmission, de la collecte, de la gestion et de la diffusion de la documentation, ainsi que de l'identification de toutes les victimes d'un événement extrême. Il sert de point de contact avec le chef d'enquête et les partenaires extérieurs. Les premières fonctions du chef de la gestion des victimes sont les suivantes : mobiliser les agents de liaison auprès des familles et gérer leur déploiement et leur flux de travail; prêter son soutien relativement au centre d'aide aux familles et aux amis des victimes, en consultation avec le Bureau de gestion des urgences; et assurer la liaison avec le Service de l'identification judiciaire ou le Bureau du coroner en chef, entre autres.

Le programme de liaison avec les familles du Service de police de Toronto a été lancé en mai 2022 et comprend deux filières : le personnel en uniforme et le personnel civil. Cette double composition reconnaît que « les membres civils apportent des compétences complètement différentes et d'importance⁴⁶ ». L'agente Bottineau a indiqué que le Service de police de Toronto compte 13 membres en uniforme formés pour exercer cette fonction d'agent de liaison auprès des familles et qu'ils « peuvent être mobilisés dans l'heure ou les 24 heures qui suivent, s'il y a un besoin en ce sens⁴⁷ ». La filière civile en est au stade de la planification.

L'agente Bottineau a décrit le rôle de l'agent de liaison auprès des familles comme suit :

- assurer la liaison entre le Bureau de gestion des urgences, les parties prenantes engagées dans le soutien, ainsi que les victimes, leurs familles et leurs amis;
- aider les victimes et leur famille à se retrouver;
- contribuer à l'enquête;
- identifier les victimes et les familles des victimes;
- effectuer une évaluation des besoins immédiats de chaque victime et de sa famille;

- aider les victimes et les familles et les mettre en contact avec les services appropriés, que ce soit pour répondre à des besoins physiques, psychologiques ou financiers ou autres;
- coordonner l'identification des victimes et les avis de décès d'un proche parent.

Le comité de planification du Service de police de Toronto continue de travailler à divers aspects du plan de gestion des victimes, notamment en établissant des relations avec des organisations de parties prenantes externes susceptibles de jouer un rôle dans les interventions en cas de pertes massives, et en les faisant participer aux activités.

Le Service de police de Toronto a mis en place un numéro 1-800 qui sera activé en cas d'événement extrême, notamment en cas d'incident impliquant des pertes massives, cette ligne étant reliée au Centre des opérations. L'agente Bottineau a présenté le contexte de cette initiative, qui a fait suite à la fusillade de 2018 dans le quartier Danforth de Toronto et à l'attaque à la fourgonnette à North York la même année :

... [N]ous avons tiré des leçons de l'attaque à la fourgonnette et de la fusillade dans le quartier Danforth, qui ont eu lieu à deux moments différents de la journée. Le service 911 a été inondé d'appels et, sur les 81 lignes d'urgence dont nous disposions, aucun autre appel prioritaire ne pouvait passer à cause des familles et des amis qui téléphonaient pour savoir... pour essayer de comprendre ce qui s'était passé et où se trouvaient leurs proches⁴⁸.

L'agente Bottineau a confirmé que les protocoles pour le numéro 1-800 sont en place et qu'il peut être activé et mis à la disposition du public, si le besoin survient.

Bureau d'intervention en cas de pertes massives de la Police régionale de Peel

Le Mass Casualty Bureau (Bureau d'intervention en cas de pertes massives) de la Police régionale de Peel – le premier du genre au Canada – est constitué de membres en uniforme et de civils. Cette initiative est le résultat d'un examen du plan de gestion des urgences de la Police régionale de Peel. Deux membres du Bureau ont participé à nos consultations de la phase 3 : l'insp. Thomas (Tom) Warfield du Bureau d'enquête criminelle de la Division 11 – actuellement

responsable de l'initiative d'intervention en cas de pertes massives de la Police régionale de Peel – et l'agente Helen Burton – qui fait partie du Bureau. Cette initiative constitue également un nouveau programme dont la planification est en cours depuis 2017.

Au cœur de la « gestion des événements majeurs » de la Police régionale de Peel se trouve un logiciel répondant aux normes internationales qui régissent l'identification des victimes d'une catastrophe. Il a été conçu pour aider le service de police dans son intervention en cas de pertes massives. Ce logiciel est destiné à « aider, soutenir et rapprocher toutes les personnes impliquées dans un incident », notamment les familles, les amis et les enquêteurs. L'objectif est d'identifier rapidement les victimes, de faire le lien avec les personnes portées disparues ou manquantes et de permettre aux personnes concernées de « savoir à quoi s'en tenir » dans le contexte d'un avis de décès d'un proche parent.

Cette approche de la gestion d'une catastrophe ou de pertes massives comporte trois composantes :

1. **Le numéro 1-800** : « [O]ù les membres du public peuvent appeler et signaler qu'ils sont des survivants, qu'ils se trouvent au centre de regroupement familial, ou qu'ils ont été impliqués dans l'incident mais ont depuis quitté les lieux et sont rentrés chez eux. Les gens peuvent appeler et signaler d'autres personnes qui étaient avec eux et qui manquent à l'appel. Il est également possible de faire le lien entre ce qu'on nous rapporte et les membres des familles qui croient que leurs proches ont été impliqués dans l'incident, mais qui ne parviennent pas à les joindre. [Nous disposons donc d'une visibilité directe et indirecte.] Les membres du personnel du centre téléphonique sont formés à la prise d'appels en situation de stress élevé, comme le sont les membres de notre équipe de communication. Ils savent donc déjà comment gérer les appels à haut niveau de stress qui leur parviennent⁴⁹. »
2. **La liste des victimes** : Les noms des personnes disparues ou manquantes seront communiqués aux services de police par l'intermédiaire du numéro 1-800, des ressources d'enquête de la police et des « équipes de documentation » – celles-ci se tournant vers des ressources externes telles que les hôpitaux, les familles et les amis, ces derniers pouvant également appeler la ligne pour signaler eux-mêmes les personnes manquant à l'appel. Des agents de liaison auprès des familles, dûment formés, apporteront leur aide dans ce processus.

- 3. L'identification des victimes de la catastrophe :** L'expertise sera développée par l'intermédiaire d'un cours dispensé par INTERPOL (l'Organisation internationale de police criminelle) portant, entre autres, sur la manière de traiter les scènes des pertes massives. Ces efforts sont soutenus par un logiciel qui facilite la transposition de cette plateforme internationale en milieu urbain et en milieu rural.

La désignation d'un point de contact unique dans le contexte de la préparation à un incident impliquant des pertes massives est essentielle. L'inspecteur Warfield a lu l'énoncé de mission du Bureau : « Un seul endroit où appeler, de sorte que toutes les informations y parviennent. Les gens peuvent ainsi retrouver [leurs proches] et savoir à quoi s'en tenir⁵⁰. » Le mandat du Bureau est très clair : « Nous ne sommes pas chargés de la scène. Nous nous occupons des personnes disparues ou manquant à l'appel. Nous transmettons ensuite les informations aux enquêteurs afin qu'ils puissent progresser dans leur travail. » Au Volume 2, « Ce qui s'est passé », nous avons décrit les lacunes dans la gestion par la GRC des informations communiquées par les familles et les membres de la collectivité au sujet des personnes disparues. Par contraste, l'approche adoptée au sein de la Police régionale de Peel garantit un processus clair de collecte et de traitement de telles informations.

L'agente Helen Burton a expliqué le volet opérationnel du Bureau. En cas de pertes massives, le logiciel permet aux préposés aux appels du 911 et du 1-800 de recueillir et de saisir les renseignements sur les victimes potentielles, notamment par la transmission de photos et de données provenant des hôpitaux. Des équipes de documentation composées de policiers seront

déployées dans les hôpitaux, les centres d'aide aux familles et les centres d'évacuation pour que les gens puissent fournir des informations, soit directement dans le logiciel, soit sur des formulaires hors ligne au cas où il n'y aurait pas de connectivité sur les lieux de l'incident. Et leur objectif principal sera de rassembler ces informations pour les introduire dans le logiciel dès que possible. Sans les informations fournies par les personnes présentes sur les lieux de l'incident et dans les centres d'accueil des survivants, nous ne pouvons faire le lien avec les personnes portées disparues qui ont été signalées par le biais du numéro 1-800 ou de notre page Internet⁵¹.

Une troisième équipe sera composée de « membres en coulisse » qui participeront au processus de reconnaissance des personnes par appariement des informations.

Ils seront installés dans les laboratoires informatiques situés à côté du centre des opérations d'urgence. Le logiciel utilisé est doté d'une capacité d'intelligence artificielle qui facilitera leur travail.

L'agente Burton a également décrit la formation organisée dans le cadre de la mise en place du Bureau d'intervention en cas de pertes massives. Les personnes concernées ont participé à deux scénarios d'essai. La formation adopte une approche qui tient compte des traumatismes et est axée sur les victimes. Le personnel du Bureau participe également à une étude sur les incidents critiques, qui comporte une évaluation psychologique annuelle. L'inspecteur Warfield a fait remarquer que les agents reçoivent une formation sur les approches tenant compte des traumatismes au Collège de police de l'Ontario et que cette formation est « renforcée lorsqu'ils retournent à leur formation interne⁵² ». Il a ajouté ce qui suit :

Nous avons un programme de protection de la santé psychologique (« Safeguarding »). Il s'agit d'un programme annuel qui s'adresse aux agents de certaines unités et qui s'est récemment étendu à tous nos membres de notre personnel en uniforme : ceux-ci passent une évaluation avec un psychologue qui fait partie de notre équipe de gestion. Le psychologue rencontre les agents et leur fait faire un bilan sur l'année écoulée, pas seulement sur les incidents impliquant des pertes massives, mais aussi sur les accidents de la route où ils ont eu à faire face à un décès ou à un avis de décès⁵³.

L'inspecteur Warfield a également souligné l'importance d'un débriefage rapide après tout incident et a affirmé que le bien-être des agents faisait partie intégrante de l'état de préparation du Bureau.

Il a reconnu le rôle important du public pendant un incident impliquant des pertes massives comme la nécessité de sensibiliser les membres de la collectivité à l'existence du numéro 1-800 et du site Web du Bureau. Il a expliqué ce qui suit :

... [N]ous sommes en train de créer ce qu'on appelle une animation sur tableau blanc, qui est une plateforme que nous pourrions mettre en ligne immédiatement, ou diffuser à certaines périodes de l'année, par exemple pendant la Semaine de la sécurité civile. [Il s'agit de décrire] ce que fait la police de Peel au niveau local. Nous envisageons donc de créer une animation sur tableau blanc – nous venons d'acheter [ce qu'il faut à cette

fin] – pour réaliser des dessins humoristiques qui guideront les gens dans le processus et les sensibiliseront [à leur rôle], puis de publier le tout sur YouTube⁵⁴.

Le Bureau d'intervention en cas de pertes massives de la Police régionale de Peel ne participe pas à la prestation de services de soutien aux survivants ou aux membres des familles et ne dirige pas ces personnes vers des services d'aide.

L'inspecteur Warfield a conclu en nous informant que le Bureau est prêt à être activé dès que cela s'avérera nécessaire. L'objectif est de le rendre opérationnel dans un délai d'une heure et demie et de communiquer le numéro 1-800 au public par l'intermédiaire des médias sociaux, des nouvelles, de communiqués de presse et du site Web interne.

Plans de communication individualisés

Comme nous l'avons vu plus haut dans ce chapitre, le rapport Epstein sur les enquêtes menées par le Service de police de Toronto sur les personnes disparues a également formulé des recommandations précises pour l'amélioration des procédures et des pratiques dans de tels cas, notamment l'élaboration de plans de communication détaillés destinés aux personnes touchées par les disparitions. À notre avis, des plans de communication individualisés constituent également une pratique prometteuse pour les personnes touchées par des pertes massives. Voici la recommandation du rapport Epstein à ce sujet :

Le Service de police de Toronto devrait modifier ses procédures et pratiques relatives aux personnes disparues en consultation avec les services aux victimes (internes et externes) et les organismes à but non lucratif pertinents s'occupant des personnes disparues, de sorte que les points suivants soient mis en œuvre.

- Il convient de fournir régulièrement de l'information sur une enquête en cours aux personnes directement touchées par une disparition.
- Le Service de police n'érige pas d'obstacles inutiles à la communication de cette information en s'appuyant sur une interprétation trop large de ce qui doit être retenu pour préserver l'intégrité d'une enquête.

- Sauf circonstances exceptionnelles, un plan de communication est élaboré pour chaque enquête sur une personne disparue, en consultation avec les personnes directement touchées, lequel indique :
 - i. le nom et les coordonnées de la personne de liaison chargée d'aider les personnes directement touchées, qu'il s'agisse d'un coordonnateur affecté aux personnes disparues ou d'un travailleur de soutien spécialisé dans ce domaine;
 - ii. les noms et les coordonnées des personnes désignées pour être tenues au courant de l'évolution de l'enquête;
 - iii. la fréquence et le type de l'information à fournir aux personnes désignées dans le plan de communication (p. ex. souhaits des personnes concernées et calendrier des contacts, mises à jour sur l'avancement de l'enquête, développements importants dans l'enquête);
 - iv. le type d'information à fournir à l'agent de liaison par les personnes désignées dans le plan de communication;
 - v. les moyens de communication de l'information.

- En général, les personnes directement touchées sont informées des détails de l'enquête qui seront communiqués aux médias; elles ont la possibilité d'examiner l'information ou les photos qui seront diffusées dans les médias et de donner leur consentement au préalable, à moins que ces mesures ne mettent l'enquête en péril.

- Les enquêteurs qui interrogent les personnes directement touchées utilisent, au besoin, une approche tenant compte des traumatismes et prennent en considération la manière dont la disparition d'un être cher peut les affecter. Les enquêteurs doivent également ne pas porter de jugement dans leurs réponses à un signalement de personne disparue et éviter de donner l'impression de blâmer la personne signalant la disparition d'avoir attendu avant de le faire.

- Les membres du Service de police savent clairement, en se fondant sur les principes des droits de la personne, qui représente les familles et les proches d'une personne disparue, ou les personnes directement touchées par une disparition, et ils comprennent bien comment ils doivent communiquer avec ces personnes. Cette compréhension signifie, entre autres,

- ◊ que les agents chargés de communiquer avec les personnes directement touchées sont compétents pour déterminer les personnes avec lesquelles ils doivent communiquer;
 - ◊ qu'ils le font avec sensibilité et de manière appropriée;
 - ◊ qu'ils respectent l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression de genre, ainsi que d'autres identifiants pertinents de la personne disparue et des personnes directement touchées;
 - ◊ que la communication se fait, dans la mesure du possible, dans la langue de choix des personnes directement touchées.
- Les membres du Service de police apportent un soutien émotionnel ou logistique, selon les besoins, aux personnes directement touchées ou leur facilitent l'accès à d'autres ressources. Ce soutien peut se traduire de diverses manières, notamment :
 - ◊ en communiquant avec les personnes directement touchées à l'occasion de l'anniversaire de la disparition ou à d'autres dates spéciales, telles que l'anniversaire de naissance de la personne disparue; ce soutien, recommandé dans les pratiques exemplaires du Centre national pour les personnes disparues et restes non identifiés, contribue grandement à rassurer les personnes directement touchées en leur montrant que la police n'a pas oublié leurs proches;
 - ◊ en travaillant en partenariat avec les services sociaux, les services de santé publique, les services aux victimes, les organismes communautaires et les organisations à but non lucratif – dont les associations caritatives pertinentes – afin de faciliter l'accès aux ressources nécessaires⁵⁵.

Conclusion et recommandation

Les incidents impliquant des pertes massives ont de vastes répercussions, l'épi-centre du cercle d'impact étant constitué des survivants, c'est-à-dire les blessés et les membres des familles de ceux dont la vie a été fauchée. Nous avons constaté que, même revitalisés par une obligation de diligence, les services aux victimes

actuellement assurés par la police ne suffiront pas à répondre aux besoins des personnes touchées. Certes, la revitalisation est nécessaire, mais il faut aller plus loin si l'on veut pouvoir composer avec l'échelle des incidents impliquant des pertes massives. Or, l'objectif visant à répondre aux besoins d'information des personnes touchées ne peut être atteint que par la planification et la préparation.

Dans cette section, nous avons décrit les initiatives du Service de police de Toronto et de la Police régionale de Peel, qui sont précisément destinées à atteindre cet objectif. Au chapitre 4, nous avons pris connaissance de l'approche fructueuse adoptée par le service de police d'Orlando aux États-Unis, ainsi que de plusieurs exemples européens de pratiques prometteuses, comme les protocoles de sites Web pouvant être activés rapidement et la création d'équipes multidisciplinaires chargées de fournir du soutien.

Plusieurs Participant(e)s ont repris ces pratiques prometteuses dans leurs observations écrites. Ainsi, l'avocat de Beverly Beaton a recommandé en particulier que le Bureau de gestion des urgences de la Nouvelle-Écosse, la GRC et les services de police municipaux collaborent à la mise en place :

- d'une ligne téléphonique qui ne soit pas consacrée aux urgences au Centre de communication opérationnel, à l'intention des membres des familles cherchant à obtenir des mises à jour immédiatement après un incident impliquant des pertes massives;
- d'un site Web de communication axé sur les victimes, comportant différentes sections et permettant au public et aux victimes d'accéder à des informations pertinentes immédiatement après un incident impliquant des pertes massives, semblable au site Web néerlandais auquel Levent Altan a fait référence (M. Altan, de Victim Support Europe, en a parlé lors de la table ronde du 28 juin 2022 sur les besoins des familles et de la collectivité après les pertes massives);
- d'un plan technologique visant à identifier et à localiser les victimes et les survivants d'un incident impliquant des pertes massives, semblable au programme belge des bracelets « sois prêt » (également décrits par M. Altan lors de la table ronde)⁵⁶.

L'avocat de la famille de Lillian Campbell et de la famille de Aaron Tuck, Jolene Oliver et Emily Tuck, a recommandé l'élaboration d'un protocole spécial pour les incidents impliquant des pertes massives, lorsque le processus normal peut retarder les notifications, étant donné la rapidité du flux d'informations⁵⁷.

Pour sa part, la Fédération de la police nationale a demandé à la Commission de recommander à la province de la Nouvelle-Écosse de mettre en place – en coordination avec la GRC et les services de police municipaux – un numéro 1-800 dédié aux familles pour qu'elles puissent fournir et rechercher des informations sur leurs proches disparus pendant un incident impliquant des pertes massives, et de sensibiliser le public de manière appropriée à l'utilisation de ce numéro.

Étant donné que les incidents impliquant des pertes massives sont des événements rares, il est sage de soutenir la planification et la préparation à l'échelle nationale, en laissant aux collectivités la possibilité d'adapter les protocoles et la formation aux circonstances locales. À ce sujet, rappelons le témoignage du surintendant principal de la GRC Darren Campbell, rapporté au chapitre 4, selon lequel les initiatives nationales, y compris la formation, sont de sages mesures étant donné le caractère inusité des pertes massives.

LEÇONS APPRISES

L'offre d'informations et de services aux survivants et aux personnes affectées est un élément indispensable des interventions axées sur la collectivité en cas d'incident critique et elle devrait être intégrée à la planification et à la gestion des incidents critiques.

Les services aux survivants et aux personnes affectées ne peuvent pas être mis à niveau pendant ou immédiatement après un incident critique sans une planification préalable et sans une préparation comprenant notamment une sensibilisation et des exercices sur table.

Pendant un incident critique, la communication d'informations se fait dans les deux sens : du système de sécurité publique vers les individus, les familles et les collectivités, et vice-versa.

Recommandation C.7

SERVICES FOURNIS PAR LA POLICE AUX PERSONNES AFFECTÉES PAR DES PERTES MASSIVES

La Commission recommande que :

- (a) Les groupes de commandement des interventions critiques comprennent un membre qui se consacre exclusivement à la gestion des victimes et que le plan d'intervention critique comprenne un volet d'intervention de crise auprès des victimes afin de répondre aux besoins d'information des survivants et des personnes affectées au cours d'un événement majeur ou d'une situation d'urgence.
- (b) L'intervention de crise comprenne : une ligne téléphonique dédiée aux personnes cherchant des informations sur leur famille ou leurs amis, une plateforme de site Web, une équipe multidisciplinaire d'intervention auprès des victimes, ainsi que des protocoles et des lignes directrices, notamment pour la mise en place d'un centre d'aide aux familles.
- (c) La norme de délai de mise en route du plan d'intervention pour la gestion des victimes soit de 90 minutes à partir du moment où l'intervention en cas d'incident critique est lancée.
- (d) L'intervention de prise en charge des victimes fasse partie des exercices annuels sur table de préparation à une intervention en cas d'incident critique.
- (e) Sur demande, le Centre national de ressources pour les interventions en cas de pertes massives (Recommandation C.2) aide les services de police municipaux à renforcer leur capacité de mise en œuvre d'une intervention de prise en charge des victimes en cas d'incident critique, notamment en élaborant des modèles de protocoles, un plan de site Web, des modules de formation et d'autres outils.

CHAPITRE 7

Réponse aux besoins des intervenants d'urgence

CHAPITRE 7 Réponse aux besoins des intervenants d'urgence

Introduction

Nous utilisons le terme « intervenants d'urgence » pour désigner toutes les personnes qui interviennent en cas d'urgence. Les pompiers, la police et les paramédics font partie de ce groupe, de même que les personnes qui, en vertu de leur profession ou de leur rôle de bénévole, participent à l'intervention en cas d'incident critique, que ce soit immédiatement ou dans les heures, les jours et les semaines qui suivent. La liste comprend tout le monde, du préposé aux communications qui répond à un appel au 911 aux infirmières des salles d'urgence, en passant par les bénévoles qui participent aux efforts de rétablissement et ceux qui traitent et restaurent les scènes de crime, y compris les nettoyeurs professionnels et les opérateurs de dépanneuses. Ce groupe est également désigné par l'expression « personnel de sécurité publique », mais l'expression « intervenants d'urgence » reflète mieux leur rôle en relation avec notre mandat. Comme nous l'avons indiqué dans le Volume 1, Approche et but visé, nous estimons que 500 à 600 personnes ont participé sur le plan professionnel à l'intervention relative aux pertes massives d'avril 2020 et à leurs suites.

Une grande partie de notre Rapport se concentre sur le renforcement de notre écosystème de sécurité communautaire et des capacités des organismes de sécurité publique à prévenir les incidents critiques, à intervenir et à y répondre. Dans ce chapitre, nous nous concentrons sur les besoins des intervenants d'urgence découlant de leur travail avant, pendant et après les incidents impliquant des pertes massives. Ces sujets sont inextricablement liés, car l'assurance du bien-être

des intervenants d'urgence est une composante essentielle d'un système de sécurité publique efficace. L'un de nos principaux thèmes est que les membres de la collectivité peuvent également jouer le rôle de premiers intervenants lors d'un incident critique, et que de nombreux Néo-Écossais l'ont fait lors des pertes massives d'avril 2020. Au chapitre 8, nous examinons les besoins de soutien des membres de la collectivité, y compris des personnes directement et indirectement touchées par les pertes massives. Dans ce chapitre, nous nous concentrons sur les besoins de soutien particuliers des intervenants d'urgence. Nous reconnaissons qu'il y a un chevauchement entre ces sujets, car un intervenant d'urgence peut également être un membre de la collectivité dans laquelle un incident critique a lieu. Il est clair, par exemple, que de nombreuses personnes qui ont assumé des responsabilités pendant et après les pertes massives d'avril 2020 ont été affectées par cet événement, à la fois en tant qu'intervenants d'urgence et en tant que membres de la collectivité. Il ressort aussi clairement que de nombreuses personnes continuent à subir des effets négatifs en raison de leur rôle en tant qu'intervenants lors de cet incident impliquant des pertes massives.

Vue d'ensemble du chapitre

Le présent chapitre comprend trois parties. La première examine les approches permettant de comprendre les besoins des intervenants d'urgence à la suite d'un incident impliquant des pertes massives. Cet examen porte sur les répercussions et les mesures qui peuvent être prises pour favoriser des comportements sains lorsqu'il s'agit de demander de l'aide.

La deuxième partie explore la prévention et la planification proactive sur le plan du bien-être. La base de cette exploration est une explication des formes primaires, secondaires et tertiaires de la prévention. Quatre pratiques préventives particulières et prometteuses sont envisagées : les techniques d'influence sur le stress, le programme « Before Operational Stress », les programmes de soutien par les pairs et la planification proactive du bien-être avant un incident critique. Nous concluons cette deuxième partie par nos principales constatations, les leçons apprises et une recommandation visant à assurer la planification et la préparation dans le cadre d'approches communautaires des interventions en cas d'incident critique qui intègrent une démarche préventive axée sur le bien-être.

La troisième partie passe en revue les mesures prises pour répondre aux besoins des intervenants d'urgence à la suite des pertes massives d'avril 2020. Elle commence par un aperçu des services fournis par les différents organismes de sécurité publique. Nous examinons ensuite en profondeur les expériences et les points de vue des intervenants d'urgence en ce qui concerne l'accès aux services de soutien pour répondre à ces besoins. Cet examen comprend des récits de première main recueillis par la Commission dans le cadre du sondage Racontez votre expérience, d'entrevues avec des témoins, de témoignages et de séances en petits groupes. La conclusion du chapitre fait la synthèse de ces expériences en mettant l'accent sur les propositions faites par les intervenants d'urgence concernant les mesures qui pourraient être prises pour améliorer le soutien fourni à ce groupe à l'avenir.

Comprendre les besoins des intervenants d'urgence

Dans cette section, nous examinons les différences entre les besoins des intervenants d'urgence qui sont affectés par leur rôle pendant et après un incident impliquant des pertes massives. De nombreux intervenants d'urgence, y compris les premiers à intervenir comme la police, les pompiers, les paramédics et d'autres employés de santé d'urgence, travaillent quotidiennement dans des milieux à haut risque psychologique. Compte tenu de leur statut professionnel, ces intervenants sont susceptibles de recevoir un certain niveau de formation sur la manière de gérer les situations stressantes et traumatisantes et d'avoir un meilleur accès au soutien et à l'aide afin d'atténuer les répercussions de ces expositions répétées. Les organismes de sécurité publique ont en effet la possibilité de préparer leur personnel à faire face aux problèmes de santé mentale découlant de ce type de stress, notamment avant, pendant et après les incidents critiques.

D'autres intervenants d'urgence – par exemple, les prestataires de services comme le personnel des salons funéraires, les nettoyeurs professionnels et les opérateurs de dépanneuses – sont plus rarement confrontés à la violence et sont moins susceptibles d'être préparés de manière adéquate à l'exposition à ce type de stress. Ces intervenants sont appelés intervenants secondaires ou tertiaires, car ils ne fournissent pas habituellement des services de première ligne. En tant que groupe, ils

ont un accès plus limité à la formation préparatoire et aux services post-événement. Comme les effets des incidents impliquant des pertes massives se propagent à partir de l'épicentre, les personnes qui assument un rôle de sécurité publique sans avoir reçu de formation et de soutien normalisés ou cohérents peuvent être gravement affectées. Susheel Gupta est président du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes et membre du Groupe de travail national sur le soutien aux victimes du terrorisme et de la violence massive. Il est également directeur de l'Association des familles des victimes du vol 182 d'Air India. Au cours de la phase 3 de nos consultations avec les organisations de défense des victimes, il a raconté l'expérience d'un matelot, en route pour l'Europe, qui ramassait du bois dans les eaux canadiennes lorsqu'il a aperçu de nombreux corps de personnes tuées lors des pertes massives d'Air India en 1985. Rappelons qu'au cours de cet attentat, une bombe a explosé sur un vol en provenance de Toronto et à destination de l'Inde, tuant 329 personnes, dont la plupart étaient des Canadien(e)s. Dans son témoignage à l'enquête publique ouverte de nombreuses années après cet incident, cet homme a révélé l'angoisse et le trouble de stress post-traumatique (TSPT) dont il continue de souffrir des décennies après l'incident.

Tout au long du Rapport, nous soulignons les répercussions étendues des pertes massives d'avril 2020. Nous pensons qu'il est également important de prendre le temps ici de reconnaître le vaste groupe d'intervenants d'urgence - y compris de nombreuses personnes qui peuvent ne pas se considérer comme telles - ayant été impliqués dans l'intervention en cas d'incident critique et dans l'intervention post-incident. Dans ses commentaires lors de notre table ronde sur la satisfaction des besoins des intervenants, Mary Fetchet, présidente et directrice générale de Voices Center for Resilience, a fait remarquer que lorsque nous définissons un intervenant, il peut y avoir « beaucoup de gens qui se situent en dehors de ce cercle concentrique¹ ». Ces personnes peuvent ne pas être considérées comme affectées par l'incident parce qu'elles ne travaillaient pas ce jour-là, ne vivaient pas dans les collectivités touchées, ou ne connaissaient aucun des blessés ou des défunts, ni leur famille. Sa définition des intervenants comprend les médecins légistes, les personnes travaillant dans les laboratoires qui identifient et aident à identifier les victimes, les aumôniers qui jouent un rôle d'encouragement et les personnes mobilisées pour aider de diverses manières, y compris les responsables gouvernementaux.

Cette section se concentre principalement sur les premiers intervenants, car on dispose de relativement peu d'informations sur les répercussions générales des incidents impliquant des pertes massives sur les intervenants secondaires et

tertiaires, si ce n'est qu'ils sont eux aussi susceptibles de souffrir des conséquences de leur rôle. Dans la mesure du possible, nous incluons des informations sur les besoins et les expériences de ce deuxième groupe de répondants, y compris en élargissant les constatations visant le premier groupe.

L'un des thèmes qui ressortent le plus régulièrement de nos travaux, c'est que l'expérience d'un incident impliquant des pertes massives est unique pour chaque personne, aussi bien en termes de répercussions que de besoins de soutien et d'aide pouvant survenir en réponse à ces répercussions. Ce thème s'applique avec la même force aux intervenants d'urgence. Au cours de la phase 3 des consultations des Participant(e)s, menées auprès des organismes de maintien de l'ordre, Hayley Crichton, directrice générale de la Division de la sécurité publique au ministère de la Justice de la Nouvelle-Écosse, a exprimé ce point en particulier en ce qui concerne la compréhension des besoins des intervenants :

Donc il n'y a pas deux personnes pareilles. Pour une personne, être témoin d'une fusillade est très traumatisant, mais pour une autre, ce n'est pas forcément le cas. Mais aider une personne âgée en détresse peut être traumatisant. Ainsi, mettre tout le monde dans le même panier et supposer qu'il existe un seuil de traumatisme à partir duquel nous devrions fournir des niveaux de soutien aigus revient à ne pas reconnaître les différences d'expériences que vivent les policiers au Canada².

Dans cette section, nous examinons la recherche portant sur les modèles de répercussions pour les intervenants d'urgence pendant et après les incidents critiques. Les connaissances fondées sur des données probantes sur ces dynamiques aident les organismes de sécurité publique à mettre au point des systèmes qui répondent aux besoins des intervenants, y compris par des approches préventives. La recherche ne permet pas de prédire comment une personne réagira, mais elle aide les institutions et les systèmes à proposer des options de prévention, d'intervention et de réponse pour soutenir les personnes qui ont besoin d'aide.

Répercussions sur les intervenants d'urgence

Les recherches sur les répercussions du stress et des traumatismes sur les intervenants d'urgence soulignent l'importance de « tenir compte de tous les facteurs qui définissent un intervenant d'urgence et ce qu'il fait³ ». Pour comprendre les

répercussions, il faut donc examiner les nombreux aspects de ces fonctions et le milieu professionnel, social, institutionnel et culturel, ainsi que l'environnement personnel du personnel de sécurité publique.

Au chapitre 4, nous examinons le rapport d'expert intitulé « Survivors and the Aftermath of the Terrorist Attack on Utøya Island, Norway » (Les survivants et les conséquences de l'attentat terroriste sur l'île d'Utøya, en Norvège), préparé pour la Commission par Grete Dyb, Ph. D., Kristin Alve Glad, Ph. D., Ingebjørg Lingaas et Synne Øien Stensland, Ph. D. du Centre norvégien d'études sur la violence et le stress traumatique. Dans leur rapport, les auteures examinent les constatations de l'étude portant sur les conséquences de l'attentat d'Utøya et d'autres recherches concernant l'expérience et les besoins de soutien des survivants des pertes massives d'Oslo et d'Utøya comme de leur famille. Elles passent également en revue les recherches portant sur les répercussions de cet attentat sur les premiers intervenants. Leur rapport résume la recherche sur les facteurs de risque de TSPT post-incident chez les premiers intervenants : la perte d'une personne ou le fait de connaître une personne blessée; le nombre de facteurs de stress antérieurs au traumatisme; la pénurie de fournitures et de ressources; ainsi que l'expérience subjective de peur intense, d'impuissance ou d'horreur pendant l'événement traumatique. Les facteurs de protection cernés sont l'adhésion à un syndicat et un plus grand soutien de la famille pendant le travail sur place. Après les pertes massives d'Oslo et d'Utøya, les premiers intervenants, y compris le personnel de santé, les policiers, les pompiers et les bénévoles affiliés et non affiliés, ont répondu à un questionnaire d'autoévaluation. Les auteures expliquent que « les chercheurs ont constaté que les pompiers et les bénévoles non affiliés rapportaient davantage de menaces perçues que les autres groupes » et concluent que « les secouristes professionnels sont davantage protégés contre les réactions de stress post-traumatique que les bénévoles non affiliés⁴. »

Lors de notre table ronde sur les besoins des premiers intervenants après un incident, nous avons entendu Robin Campbell, doctorante à l'Université de Dalhousie, dont les recherches portent sur la santé mentale des pompiers volontaires dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse.

M^{me} Campbell a expliqué le stress que subissent les pompiers volontaires et les autres intervenants d'urgence. Nous avons abordé le rôle et la situation des pompiers volontaires dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse dans la partie A de ce volume et nous nous appuyons sur cette base dans le présent chapitre. En

tant qu'ancienne pompière volontaire, M^{me} Campbell a commencé par expliquer les termes *stress professionnel*, *stress organisationnel* et *stress opérationnel* :

[S]i nous considérons le stress **professionnel** comme une sorte de terme générique et [retenons] ce concept, nous avons le stress organisationnel et opérationnel qui tombent dans la catégorie professionnelle, parce qu'une profession couvre en quelque sorte les deux, du moins dans la littérature.

Ainsi, lorsque nous examinons le stress **opérationnel**, nous nous intéressons à ce qui se passe en quelque sorte sur le terrain lorsque les gens accomplissent leurs tâches en tant qu'intervenants d'urgence. Sur le terrain, ce à quoi ça ressemble, ce que ça peut même être, vous savez, la nature d'un travail par quarts. [Nous regardons] divers aspects. Quelle que soit la forme que prend cette tâche d'intervention d'urgence sur le plan opérationnel.

Si l'on considère le **stress organisationnel**, il s'agit de tous les autres facteurs qui entrent en jeu dans les politiques et la culture de l'organisation, ainsi qu'au niveau de la direction. Les facteurs qui influencent cet aspect du stress.

Voilà en quelque sorte l'explication simplifiée de concepts très compliqués⁵.

Arija Birze, Ph. D., est actuellement associée de recherche principale à l'Institute for Better Health, Trillium Health Partners. Elle a expliqué ces concepts plus en détail :

[U]n aspect important du stress organisationnel a trait au soutien organisationnel perçu par les employés.

En termes simples, le soutien organisationnel perçu est la mesure dans laquelle les employés estiment que leur organisation apprécie leur travail et se préoccupe de leur bien-être.

Il est donc important de noter que le soutien organisationnel perçu ou les perceptions de soutien par les employés sont moins influencés par les exigences opérationnelles et les facteurs de stress que nous venons de mentionner, et qu'ils sont donc moins influencés par ces exigences que par les ressources structurelles et socio-émotionnelles que l'organisation fournit ou est prête à fournir dans les périodes de stress et

de besoin élevés. En montrant une réelle préoccupation et en apportant un soutien, l'organisation démontre son engagement en faveur du bien-être des employés et contribue grandement à soutenir le bien-être en cas de besoin.

Cet aspect est très important dans les contextes de stress et de traumatisme élevés, car lorsque les employés perçoivent davantage de soutien, les symptômes post-traumatiques diminuent⁶.

Les travaux de M^{me} Birze cernent une série de facteurs organisationnels qui peuvent créer un stress supplémentaire en contribuant à la perception d'un manque de soutien de la part de l'organisation. Elle a donné les exemples suivants, basés sur ce qu'elle a appris des préposés aux communications (y compris ceux qui répondent aux appels du 911) :

- un sous-effectif chronique qui fait peser une charge indue et une quantité de travail incessante sur les personnes présentes;
- être parfois exclu, oublié;
- ne pas être tenus d'assister à des séances de débriefage sur les incidents critiques ou à des réunions similaires après les événements;
- ne pas avoir l'impression que les autres membres du personnel de sécurité publique reconnaissent que votre travail est essentiel pour la sécurité publique;
- voir des disparités dans les avantages sociaux et les régimes de retraite auxquels on a accès par rapport à d'autres membres du personnel de la sécurité publique, alors que l'on sait que l'on fournit un aspect essentiel similaire du travail de première ligne;
- la stigmatisation, sur le lieu de travail, autour de la reconnaissance de l'aspect profondément émotionnel et difficile de la tâche et le fait que les réactions émotionnelles sont parfois perçues comme un signe de faiblesse ou d'inaptitude au travail.

M^{me} Campbell a souligné l'importance de comprendre les répercussions de l'ensemble de l'environnement professionnel sur le stress professionnel. Par exemple, pour les pompiers volontaires, cela inclut non seulement ce qui se passe au sein du service d'incendie, incluant les liens interdépendants avec la collectivité et avec leur famille, mais aussi tous les aspects de leur profil individuel et de la nature de leur fonction.

Dans la partie A, nous avons évoqué le rôle unique et important que jouent les pompiers volontaires dans les collectivités rurales, en particulier en Nouvelle-Écosse, où 90 % de la lutte contre les incendies est assurée par des pompiers volontaires. Pour diverses raisons évoquées dans cette section du Rapport, les collectivités rurales ont beaucoup de mal à recruter et à fidéliser ces volontaires. Pendant notre table ronde, M^{me} Campbell a expliqué l'éventail des facteurs de stress organisationnels qui pèsent lourdement sur la santé mentale et le bien-être de ce groupe d'intervenants et qui font naître des besoins en matière de soutien au bien-être. Certains de ces facteurs de stress, comme les longues distances et la mauvaise couverture cellulaire, sont attribuables à la ruralité – un contexte commun à d'autres intervenants, y compris la police. Il est difficile de trouver des solutions pour gérer ces facteurs et fournir une assistance aux pompiers volontaires en raison de la nature bénévole de leur travail et des problèmes de financement. Comme M^{me} Campbell le souligne, « tous ces éléments se conjuguent pour créer une situation impossible⁷. » En Nouvelle-Écosse, il n'existe pas de structure cohérente pour les pompiers volontaires. Il est donc plus difficile de mettre en place les ressources organisationnelles nécessaires pour soutenir les programmes de formation et de bien-être. En conséquence, les besoins de soutien de nombreux pompiers volontaires restent chroniquement insatisfaits.

Pendant cette table ronde, M^{me} Birze a expliqué le concept d'« action en surface » et son effet sur le stress vécu par certains intervenants d'urgence, en particulier les préposés aux communications. Elle a décrit le concept :

L'expression « agir en surface » renvoie en fait à un concept sociologique utilisé pour décrire les aspects émotionnels du travail lorsque vous devez interagir avec le public et vos collègues conformément aux attentes de votre organisation à votre égard. On parle donc de travail émotionnel, c'est le concept sociologique, l'action en surface étant une stratégie de travail émotionnel que les gens utilisent pour accomplir ces tâches. Par exemple, ne pas montrer trop de colère ou de frustration dans l'exercice de ses fonctions, ou toujours faire preuve de contrôle émotionnel dans l'interaction tout en étant bienveillant et compatissant.

Ainsi, agir en surface, qui consiste à cacher ses propres sentiments authentiques et à simuler les sentiments prescrits ou appropriés, [s'oppose à] agir profondément, qui est un comportement plus proche de ce que l'on ressent réellement dans l'instant. Ainsi, lorsque les communicateurs font leur travail et qu'ils agissent en surface, il a été

démontré dans d'autres contextes professionnels que cette action en surface peut être préjudiciable à la santé physique et mentale. Parfois, l'action en surface est simplement un aspect nécessaire du travail, et les communicateurs la pratiquent beaucoup avec le public lorsqu'ils prennent des appels et ont recours à cette façade, ou cette surface – pour fournir le service⁸.

Les recherches de M^{me} Birze montrent que les préposés aux communications agissent également beaucoup en surface avec leurs collègues et leurs supérieurs, et que la relation avec les symptômes de stress post-traumatique est plus fréquente lorsque l'action en surface est menée avec des collègues et des supérieurs que lorsqu'elle intervient dans le cadre d'un rôle de contact avec le public. Elle en tire cette conclusion fondée sur des données probantes : « Lorsque les gens ressentent les effets émotionnels de leur travail, ils sont plus enclins à cacher ces sentiments et à en simuler d'autres avec leurs collègues et leurs supérieurs, ce qui peut être révélateur d'un contexte organisationnel qui ne tolère pas que l'on reconnaisse ouvertement les difficultés liées au travail et qui prescrit en quelque sorte un comportement très détaché sur le plan émotionnel, un comportement de maîtrise sur le plan émotionnel au travail⁹. »

Une autre dimension importante pour comprendre les besoins des premiers intervenants est le traumatisme collectif et le lien avec l'épuisement professionnel. M^{me} Fetchet a expliqué : « Lorsqu'une collectivité est touchée, il s'agit d'un traumatisme collectif. En outre, l'épuisement professionnel est un problème majeur qui peut avoir un effet d'entraînement sur la capacité d'une personne à travailler ou à maintenir la charge de travail ou l'empathie dont elle a besoin pour aider les personnes qu'elle sert¹⁰. »

Le soutien social est un facteur et une part intégrante de l'aide apportée aux personnes victimes de traumatismes, l'unité familiale étant considérée comme une source très importante de soutien social. Dans le même temps, les membres de la famille peuvent également être indirectement affectés par l'expérience d'un incident entraînant des pertes massives en subissant un traumatisme secondaire du fait de leur relation avec un intervenant d'urgence – et parce qu'ils sont, eux aussi des membres de la collectivité affectés par l'accident. Au cours de la phase 3 de notre consultation des Participant(e)s, menée auprès des organismes de maintien de l'ordre, le chef Robert Walsh, représentant de la Nova Scotia Chiefs of Police Association (l'association des chefs de police de Nouvelle-Écosse), a souligné : « Quelques personnes ont parlé des familles et du soutien nécessaire, et c'est un

élément important qui n'est parfois pas pris en compte. Je pense qu'il est bon de parler du bien-être des agents et du personnel, mais nous ne devons pas oublier qu'ils ramènent tout ça chez eux et que cela a un effet sur leur vie de famille; nous devons donc en être conscients¹¹. »

M^{me} Crichton a donné suite à ces remarques :

Je tiens également à saluer les soutiens familiaux. Les conjoints et les familles, comme l'a mentionné le chef Walsh, ne font donc pas partie des incidents critiques. Ils ne participent pas aux débriefages; ils n'ont pas de soutien d'un pair. Cependant, ils subissent indirectement toutes les suites d'un incident critique. Les familles, les premiers répondants et le personnel de sécurité publique en général devraient également disposer de systèmes de soutien propres à leur situation. Souvent, lorsqu'un premier intervenant souffre d'un traumatisme, c'est au conjoint ou à la famille qu'on demande de recoller les morceaux et de ramener le navire à bon port. Il est donc important que nous commençons à leur donner des indications sur la manière d'y parvenir. Je pense que c'est d'une importance capitale¹².

Lors de notre table ronde sur la manière de répondre aux besoins des intervenants, Deborah Norris, Ph. D., du Département d'études familiales et de gérontologie de l'Université Mount Saint Vincent, a présenté cette dynamique complexe en notant que les familles « font en effet partie intégrante du maintien ou de l'aide apportée aux intervenants d'urgence pour faire face à leurs traumatismes, mais qu'elles méritent également beaucoup de soutien pour elles-mêmes. Elles suivent en effet une trajectoire parallèle à celle de l'intervenant d'urgence, en faisant face à leur propre situation – les répercussions de cette expérience, telles qu'elle les affecte¹³. » L'une de ces dynamiques est le traumatisme secondaire : « [I]l y a un croisement ou un transfert entre l'intervenant d'urgence et le système familial, de sorte qu'une grande partie des changements de comportement et des répercussions du traumatisme sont absorbés dans ce contexte proximal immédiat¹⁴. » Elle a expliqué certaines dynamiques de ces effets secondaires et a souligné que « les conséquences familiales des traumatismes » doivent être abordées comme « un tremplin pour soutenir les familles¹⁵ ». Par exemple, une aide à la famille dans son ensemble peut être nécessaire pour apprendre à aimer une personne qui présente des symptômes de stress post-traumatique.

Comportements de demande d'aide

Les intervenants d'urgence peuvent adopter une série de comportements de demande d'aide en réponse au stress et aux traumatismes professionnels. Ces comportements sont également influencés par l'ensemble des facteurs décrits ci-dessus comme contribuant aux répercussions d'un incident impliquant des pertes massives. Bien que ces comportements puissent varier d'une personne à l'autre, la recherche a permis de cerner des modèles dans les approches adoptées par les intervenants d'urgence pour gérer le stress et les traumatismes. Les membres de notre table ronde sur les besoins de ce groupe nous ont donné un aperçu de cette recherche.

M^{me} Fetchet a décrit un schéma courant dans lequel les intervenants d'urgence nient ou minimisent leur besoin de services d'assistance à la suite d'un incident impliquant des pertes massives, et tardent à demander de l'aide même lorsqu'ils reconnaissent en avoir besoin. C'est ce que confirment les études qu'elle a menées aux États-Unis sur les personnes qui sont intervenues lors des attentats du 11 septembre et le fait que ces personnes continuent de souffrir de dépression, d'anxiété et de troubles de stress post-traumatique « encore aujourd'hui¹⁶ ». Elle a raconté comment elle et ses collègues ont pris l'habitude d'appeler ce phénomène la « hiérarchie du deuil » : « Lorsqu'une tragédie se produit, on se concentre certes en premier lieu sur les familles, puis sur les survivants qui ont été blessés, mais ce que nous voyons, c'est cet effet de vague, le cercle des répercussions¹⁷ ».

Julie MacMillan-Devlin, Ph. D., qui a récemment occupé le poste de responsable des services psychologiques de la Police provinciale de l'Ontario, a également parlé de cette tendance, rapportant les phrases courantes qu'elle entend de la part des intervenants dans sa pratique clinique. Ils expriment des convictions comme : « Je ne mérite pas de me faire aider »; « Il y a encore tellement de monde [touché] »; « Je n'étais pas directement sur place »; et « Je n'ai rien eu à voir avec ça¹⁸. » Elle a expliqué : « [I]ls se sentent coupables d'avoir besoin de ces services. Il y a beaucoup de gens qui gardent le silence, qui ont honte de sentir qu'ils ont besoin de quelque chose¹⁹. » Dans certains cas, les intervenants d'urgence ne veulent pas être vus alors qu'ils accèdent aux services communautaires. La psychologue clinique Megan McElheran, directrice générale du Wayfound Mental Health Group à Calgary, a fait remarquer que trop souvent, l'approche revient à « essayer de faire face à la situation aussi longtemps que possible, puis à se préparer à affronter la dévastation que cela peut entraîner dans votre vie²⁰ ».

Une autre cause fondamentale de cette réticence à demander de l'aide est la stigmatisation associée à la maladie mentale. Bien que la maladie mentale soit de plus en plus reconnue comme un problème de santé, les idées fausses selon lesquelles elle est un signe de faiblesse continuent de poser problème. Souvent, les gens évitent ou retardent le moment de se faire soigner parce qu'ils craignent d'être traités différemment ou de perdre leur emploi et leurs moyens de subsistance. M^{me} MacMillan-Devlin a expliqué ce point :

[L]orsque nous pensons à des affections ou à des problèmes liés à notre cerveau et à notre esprit, comment y pensons-nous [comparativement à ceux] qui touchent le cœur ou l'estomac? Vous voyez? Je veux dire que nous allons chercher de l'aide, et tout le monde s'attend à ce que nous en recevions, et personne ne dit que c'est parce que vous êtes faible, vous savez? Ou parce qu'il y a, oui, quelque chose qui ne tourne vraiment pas rond. C'est ce qu'on fait. En cas de douleur dans la poitrine, les gens se disent tout de suite qu'ils doivent « aller se faire examiner et qu'ils ont besoin d'aide²¹ ».

La stigmatisation de la maladie mentale peut être particulièrement répandue dans certains organismes de sécurité publique. Lancée en 2019, une enquête pancanadienne menée auprès de plus de 700 policiers a révélé qu'en dépit du renforcement des programmes de bien-être des agents et d'une sensibilisation croissante aux conséquences psychologiques du travail, la stigmatisation entoure toujours la maladie mentale dans les services de police, ce qui influe sur le comportement des policiers en matière de recherche d'aide.

Au cours de la phase 3 de la consultation des Participant(e)s, menée auprès des organismes de maintien de l'ordre, nous avons entendu Douglas Wasylenki, représentant de la Fédération de la police nationale. Membre de la GRC à la retraite, il a été coordonnateur du soutien par les pairs pour la Division K de la GRC en Alberta. M. Wasylenki a nommé et développé deux obstacles aux comportements de recherche d'aide : la stigmatisation et la méconnaissance des ressources disponibles.

Peut-être que l'un des plus grands [défis], et je l'ai certainement constaté tout au long de ma carrière et plus particulièrement en tant que coordonnateur du soutien par les pairs, est la stigmatisation. La plupart des policiers, encore une fois, sont réticents à demander de l'aide ou à admettre

qu'ils ont des émotions. Ils hésitent beaucoup à admettre qu'ils ont des flashbacks, d'autres réactions physiques qui sont toutes communes et résultent de l'incident critique. Avant tout, les policiers s'engagent pour servir et protéger ceux qu'ils servent. Ils prennent ces événements traumatisants très à cœur. Ils craignent que le fait de montrer leurs faiblesses, d'être simplement humains, ait des conséquences négatives pour eux-mêmes et pour les collectivités qu'ils servent.

Le deuxième défi que je perçois est un manque de sensibilisation. D'après mon expérience, et je l'ai constaté à maintes reprises tout au long de ma carrière, la plupart des policiers peuvent facilement vous dire quels sont leurs droits en matière d'indemnisation. Ils savent combien de jours de vacances ils ont. [Mais] lorsque je m'adresse à ces mêmes policiers, très peu d'entre eux sont capables de dire quels sont les services psychologiques dont ils bénéficient, car la plupart d'entre eux n'y accèdent jamais. Par exemple, au sein de la GRC, les membres peuvent, sans autorisation, bénéficier de services de counseling pour un total de six séances, et cela peut aller au-delà, mais sans autorisation, ils peuvent simplement accéder aux séances [prévues]. De nombreux superviseurs ne sont même pas au courant de cela, et ils encadrent d'autres membres. Par conséquent, il est fréquent qu'ils ne facilitent pas le recours à ces services simplement parce qu'ils ne savent pas que ça peut se faire pendant le temps de travail²².

M. Wasylenki a conclu ses commentaires en disant : « Le défi que je vois est de savoir comment convaincre les policiers qu'ils doivent accéder à ces avantages dans le cadre de la préservation de leur santé et de leur bien-être. Les soutiens doivent être accessibles de la même manière tout le temps, par des visites ayant lieu régulièrement et offrant une aide cohérente, dans les bons comme dans les mauvais moments²³. »

Selon M^{me} Crichton, les options qui protègent la confidentialité d'un répondant sont importantes. Plus précisément, elle a précisé que « l'accès à des canaux de services en dehors de l'organisation policière est également un aspect clé » et que « l'accès à des ressources sans passer par son employeur est une option qui, je pense, serait très bénéfique²⁴ ».

M^{me} McElheran a relevé un autre aspect de cette culture qui consiste à nier la nécessité de soutien en matière de santé mentale. Elle a décrit les répercussions du stoïcisme – c'est-à-dire l'endurance de la douleur ou des difficultés sans manifester de

sentiments ou de plaintes – sur les intervenants d’urgence qu’elle a traités dans sa pratique clinique. Elle a raconté que « ces intervenants d’urgence venaient dans des contextes de traitement, présentant cette notion que le stoïcisme équivalait en fait à être impénétrable ou à ne pas être affecté par le travail, et qu’à certains égards, il s’agissait presque d’un idéal que les gens s’efforçaient d’atteindre²⁵ ». Sur la base de sa propre expérience clinique et de celle de ses collègues, elle en est venue à constater que cette version du stoïcisme est problématique et « peut contribuer à ces taux de blessures psychologiques vraiment élevés que nous observons dans certains secteurs d’intervention d’urgence au pays²⁶ ».

Comme les symptômes post-traumatiques peuvent s’aggraver avec le temps si l’on n’a pas accès au soutien et au traitement nécessaires, ces schémas de déni, de minimisation et de retard peuvent avoir un effet aggravant sur les intervenants d’urgence. Des mesures actives sont nécessaires pour faciliter les comportements de recherche d’aide, notamment en s’attaquant à la stigmatisation, en faisant mieux connaître les ressources, en améliorant les options confidentielles et en sensibilisant les gens aux formes problématiques de stoïcisme.

Faciliter les comportements de recherche d’aide

Les employeurs des intervenants d’urgence devraient prendre des mesures proactives pour faciliter les comportements de demande d’aide. Les formes passives de soutien, comme la distribution d’informations sur les programmes d’aide aux employés, sont souvent insuffisantes. M^{me} MacMillan-Devlin a souligné que l’essentiel est d’offrir « des points d’entrée multiples, très visibles et facilement accessibles », avec de nombreuses options. La manière dont les dirigeants des organismes de sécurité publique communiquent sur le stress, les traumatismes et les comportements de demande d’aide est tout aussi importante. Elle raconte qu’elle entame ses conversations avec les dirigeants en leur demandant s’ils ont déjà composé le numéro de leur programme d’aide aux employés; la réponse est presque toujours « Non ». Elle leur suggère d’être en mesure de dire à leurs employés :

« Voilà ce qui se passe quand on compose le numéro. » Et tout aussi important, si ce n’est plus, « Je vais prendre de vos nouvelles dans quelques jours pour voir comment vous vous en sortez. » Je pense donc que nous devons jouer un rôle plus actif en fournissant les – vous savez,

c'est comme [si nous jetions] un spaghetti sur un mur en espérant qu'il reste collé. Je pense que nous devons mieux faciliter la recherche de soutien²⁷[.]

De même, M^{me} Fetchet a proposé que les dirigeants soient préparés à passer ce message : « [L]es problèmes de santé mentale sont très graves et plus tôt vous demanderez de l'aide, mieux vous serez préparé à conserver votre emploi, à maintenir vos relations et à vous rétablir²⁸. »

Les responsables des organismes de sécurité publique ont un rôle particulièrement important à jouer pour réduire activement la stigmatisation liée aux comportements de demande d'aide. La D^{re} Alexandra Heber, chef du service de psychiatrie d'Anciens Combattants Canada et professeure associée au Département de psychiatrie et de neurosciences comportementales de l'Université McMaster, a insisté sur ce point, notant que les dirigeants doivent peut-être réfléchir à la manière dont ils ont eux aussi intériorisé cette stigmatisation :

[J]e pense qu'il y a beaucoup de réflexions basées sur la honte, ce qui est une autre façon de parler de la stigmatisation, pour nous tous, y compris pour les responsables qui mettent en place les programmes. Vous savez, je veux dire, ils font de leur mieux, mais que pensent-ils vraiment de ce genre de problèmes de santé mentale ou des problèmes que les gens [éprouvent]? Donc je pense qu'il y a encore tellement de honte autour de cela pour nous tous et que nous devons vraiment en tenir compte, continuer à regarder et à penser comment changer tout cela et le corriger. Parce que, d'une certaine manière, nous examinons, encore une fois, les stades secondaires ou tertiaires lorsque la personne souffre, et ensuite nous disons, eh bien, vous devriez aller chercher de l'aide. Oui, mais toute ma vie, tout mon environnement m'a appris, y compris, souvent, ma profession, mon organisation, que si quelque chose – si j'ai un symptôme, si je fais des cauchemars, si je commence à me disputer avec mon conjoint, c'est un signe de faiblesse de ma part. J'en ai honte. Je pense donc qu'il s'agit de savoir comment changer cela²⁹.

M^{me} Birze a dressé une liste de stratégies à l'intention des responsables d'organismes de sécurité publique afin de faciliter la demande d'aide par les intervenants d'urgence et de leur donner les moyens d'y parvenir :

- assumer une responsabilité explicite et concrète « afin que les organisations assument effectivement la responsabilité de la prise en charge et du maintien en poste des employés, et démontrent cet engagement dans les processus quotidiens du lieu de travail »;
- reconnaître ouvertement, de manière continue, cohérente et régulière, le travail difficile qui est accompli;
- préparer et former les personnes sur ce que peut être la réponse à un traumatisme;
- éliminer la stigmatisation afin que les gens puissent parler ouvertement et librement, s'ils le souhaitent;
- promouvoir des politiques efficaces sur le lieu de travail qui rendent les soutiens disponibles, et inclure dans la discussion les personnes qui devraient jouer un rôle dans ces systèmes de soutien;
- promouvoir des pratiques sur le lieu de travail qui vont réellement dans le sens de la politique plutôt que de retomber dans les vieux artefacts culturels, le silence et l'exclusion;
- valoriser véritablement le travail et reconnaître les contributions vitales de chacun, afin que les employés aient le sentiment d'être reconnus comme faisant partie intégrante de l'ensemble³⁰.

M^{me} Birze a également souligné l'importance de fournir des mesures de soutien fondées sur des données probantes : « Nous ne savons pas toujours si ce que nous faisons fonctionne et il est important de renforcer cette capacité, cette connaissance et cette compréhension dès le départ, afin que nous sachions que les soutiens mis en place et fournis sont réellement utiles³¹. »

Prévention et proactivité Planifier le bien-être

Les organismes de sécurité publique peuvent offrir des possibilités structurées de prévention et d'intervention précoce aux intervenants d'urgence qui risquent d'être confrontés au stress et au traumatisme d'un incident impliquant des pertes

massives, et lorsque cela leur est déjà arrivé. Dans cette section, nous passons en revue une série d'approches préventives conçues pour éviter que les intervenants ne développent des symptômes de stress post-traumatique et pour minimiser leur étendue et leur persistance. Nous commençons cet examen par une brève exploration de la primauté de la prévention et de ses formes.

Tous les représentants d'organisations de maintien de l'ordre qui ont participé à la phase 3 de notre consultation se sont prononcés en faveur d'approches préventives, et nombre d'entre eux ont donné des exemples d'initiatives, de politiques et de programmes actuels axés sur la prévention. Pat Bouchard, membre retraité de la GRC et représentant de la Fédération de la police nationale, a évoqué « l'exposition professionnelle et personnelle à un incident traumatisant » pour promouvoir l'assistance aux membres avant qu'un incident critique ne se produise. Il a dit : « Les traumatismes n'attendent pas que vous soyez prêts à les absorber³². » D'autres perspectives et des exemples de pratiques actuelles sont abordés dans la conclusion de la première partie de ce chapitre.

Primauté de la prévention

D'un point de vue thérapeutique, les approches préventives sont classées en trois catégories : primaire, secondaire et tertiaire. Dans ce contexte, la D^{re} Heber rappelle que l'objectif de la prévention primaire est de s'assurer que les intervenants en cas d'urgence sont « préparés au mieux pour faire face à tout type d'événement tragique ou gravement perturbateur³³. » Ces approches visent à minimiser les facteurs de risque et promouvoir les facteurs de protection. Les possibilités de prévention secondaire commencent lorsque des préoccupations concernant le bien-être apparaissent ou lorsqu'il y a eu une exposition à une situation ou à un incident extrême. La prévention secondaire peut prendre la forme d'une intervention précoce pour éviter l'escalade des symptômes, de discussions sur la disponibilité des ressources et d'une aide pour accéder aux ressources et naviguer dans les systèmes de soutien. Les soins tertiaires consistent en une thérapie visant à traiter les symptômes de stress post-traumatique et à éviter qu'ils ne deviennent chroniques, ainsi qu'à renforcer la résilience afin d'éviter de futurs effets négatifs sur la santé.

Deborah Norris a utilisé l'analogie de la rivière pour décrire ces trois formes de prévention et leur interdépendance :

Dans ce contexte, j'utilise l'analogie de la rivière ou du ruisseau. Pour l'aspect **primaire**, je prévois le fait que certaines personnes pourraient s'approcher trop près du bord de la rivière; il s'agit donc de sensibiliser les gens. Vous savez, peut-être ne devriez-vous pas faire cela parce qu'il y a un problème de sécurité. Mais si les personnes s'approchent trop près, comme c'est le cas, et tombent dans l'eau, vous les sauvez, mais vous dites, vous savez, à l'avenir, parlons des cours de natation ou d'un gilet de sauvetage [**intervention secondaire**]. Il s'agit donc de les aider à acquérir les compétences et les capacités nécessaires pour que, si cela devait se reproduire, elles sachent comment subvenir à leurs besoins et se sauver elles-mêmes, essentiellement. Mais si elles tombent à l'eau et n'ont pas ces compétences et ces capacités, elles flottent sur la rivière, la rivière métaphorique, à condition qu'elles ne se noient pas, ce qui n'est jamais l'issue souhaitée, il pourrait y avoir, au niveau **tertiaire**, l'intervention d'hôpitaux, d'ambulances pour sauver et secourir les gens³⁴.

L'un des objectifs de la prévention est de promouvoir la résilience des intervenants d'urgence, sachant que des niveaux élevés de stress sont une caractéristique du milieu professionnel. M^{me} Norris a encouragé une approche systémique pour renforcer la résilience : « Nous concevons la résilience comme un processus, de sorte qu'il ne s'agit pas d'une opération ponctuelle et magique qui vous immunise contre les traumatismes futurs. Une analogie à laquelle nous pourrions tous nous référer – espérons-le, tandis nous émergeons de la COVID – c'est qu'il n'existe pas de vaccin contre les traumatismes; qu'il s'agit d'un processus et qu'il implique plus que la personne³⁵[.] »

Bien que la valeur de la prévention soit bien comprise, elle n'est pas pleinement intégrée dans les systèmes éducatifs et professionnels. La D^{re} Heber a souligné ce point en utilisant l'analogie de la préparation des troupes pour la bataille. Elle a indiqué qu'avant d'être envoyées en Afghanistan pour six mois, les troupes canadiennes ont été formées pendant six mois :

Elles ont passé autant de temps en formation préparatoire à cette mission qu'à l'étranger. Donc, vous savez, si vous réfléchissez – et ce n'était pas une formation en santé mentale. C'était pour que les troupes connaissent les types de situations dans lesquelles elles allaient se trouver. Nous comprenons cela, mais en ce qui concerne la santé mentale, nous avons du mal à nous faire à l'idée qu'il faut mettre en place des ressources pour assurer la prévention primaire³⁶.

Accorder à la prévention la primauté requise en l'intégrant pleinement dans l'éducation et la formation des intervenants d'urgence et des autres membres de la collectivité est essentiel si l'on veut promouvoir le bien-être comme la résilience, et aider ces personnes à se préparer à un événement extrême comme un incident impliquant des pertes massives. La prévention primaire n'est pas conçue pour remplacer les prestations de soutien et d'assistance lorsqu'elles sont nécessaires pour atténuer l'impact des risques psychologiques élevés de ces professions. Comme l'a souligné Megan McElheran : « [N]ous comprenons de mieux en mieux la nécessité d'un continuum de soins qui englobe la prévention primaire, secondaire et tertiaire³⁷. » Comme nous l'avons reconnu, les incidents impliquant des pertes massives ont presque inévitablement un impact sur les intervenants d'urgence qui donne lieu à des besoins de soutien et d'assistance, et nous devons également prévoir ces besoins. Comme l'a souligné Mary Fetchet en termes imagés, « **il n'y a pas de formation que l'on puisse mettre en place pour préparer quelqu'un qui intervient et voit l'enfant de son voisin, vous savez, se faire assassiner à l'école** » – en particulier dans les petites collectivités³⁸.

Approches préventives

Cette section donne un aperçu de quatre approches préventives qui ont été mises en évidence au cours des procédures publiques de la Commission : les techniques visant à moduler le stress professionnel subi par les intervenants d'urgence et les décideurs en cas d'incident critique; le programme « Before Operational Stress »; les programmes de soutien par les pairs et la planification proactive du bien-être en cas d'incident critique.

Techniques de modulation du stress

Les intervenants d'urgence peuvent recevoir une formation qui les encourage à moduler leurs réactions au stress dans le cadre de leur travail. Au cours de nos tables rondes sur la prise de décision en cas d'incident critique, plusieurs experts ont expliqué le rôle de techniques comme les exercices de respiration pour traiter les effets à long terme du stress et des traumatismes cumulés sur la santé des policiers. Ces approches peuvent également contribuer à améliorer la prise de décision en cas d'incident critique.

Lors de nos tables rondes sur la contextualisation de l'intervention en cas d'incident critique : les risques et les compromis, Paula Di Nota, Ph. D., postdoctorante au laboratoire HART (Health, Adaptation, Research on Trauma) de l'Université de Toronto Mississauga, a décrit l'importance pour les policiers de veiller à moduler leur réponse physiologique au stress dans le contexte de l'usage de la force :

Nous avons donc démontré, à l'instar d'autres chercheurs, que cela n'est pas seulement bénéfique pour leur performance, mais aussi pour leur santé mentale et physique. Ainsi, le simple fait d'ajouter cette facette de la formation – et il ne s'agit pas d'une formation supplémentaire, mais quelque chose qui peut très facilement être incorporé dans les protocoles de formation existants – peut conférer une multitude d'avantages, étant donné que nous savons que lorsque notre cerveau est stressé, il y a un impact sur les mémoires musculaires, voire les biais implicites, y compris les préjugés raciaux.

... mais encore une fois, en étant capable de moduler notre physiologie, d'élargir notre conscience de la situation, de nous fier aux compétences que l'on a été formé à utiliser et non à la mémoire musculaire – qui pourrait conduire à un usage plus draconien de la force – nous et de nombreux autres chercheurs avons démontré qu'on peut s'attaquer à cette réponse au stress de façon adaptative, contribuant ainsi à maintenir le niveau d'attention mais aussi, à agir efficacement, ce qui représente la meilleure voie à suivre³⁹.

Lors de notre table ronde sur la prise de décision en cas d'incident critique, y compris la gestion du stress, Judith Andersen, Ph. D., professeure agrégée de psychologie, membre affiliée de la faculté de médecine de l'Université de Toronto et directrice du HART Lab, a décrit les répercussions des facteurs de stress chroniques et de l'épuisement des « réserves » sur la prise de décision en cas d'incident critique :

Nous devons donc penser à toutes les autres choses que les commandants d'incidents critiques doivent gérer en même temps. C'est pourquoi le bien-être, la santé et la lutte contre l'épuisement professionnel sont absolument essentiels pour l'ensemble des services de police. Nous ne pouvons pas nous contenter de dire que tout se passe au niveau de l'incident parce que les commandants d'incidents critiques arrivent et

doivent prendre des décisions de stress aigu et qu'ils peuvent, oui, avoir ces autres risques pour la santé ou d'autres situations qui drainent leurs réserves. Je sais qu'il existe de nombreux programmes de bien-être et de réduction du stress, ainsi que de nouvelles formations très prometteuses pour se rétablir de cette manière, mais c'est une chose tellement importante de nous rappeler également **de prendre soin de nos commandants d'incidents critiques et de nos agents de police avant même qu'ils ne se retrouvent dans une telle situation. Et il y a de bonnes nouvelles. Il y a plusieurs façons d'y parvenir**⁴⁰.

L'un des aspects de ces approches de formation consiste à aider les policiers à se remettre du stress et à renforcer leur système de récupération. M^{me} Andersen a décrit la science qui sous-tend les techniques de respiration :

Nous pouvons donc utiliser certaines de ces techniques physiologiques pour faire en sorte que le corps d'une personne, quel que soit son temps d'arrêt, puisse s'entraîner, se conditionner sur le plan comportemental pour se mettre dans un état où le système cardiovasculaire et le système respiratoire sont synchronisés. C'est ce qu'on appelle la synchronisation cardiorespiratoire, qui aide à acheminer l'oxygène vers le corps. Cela active le système immunitaire. Vous savez, on récupère ainsi ses réserves d'énergie⁴¹.

M^{me} Andersen a également expliqué qu'une fois que les policiers ont appris ces techniques, ils peuvent les utiliser « par petites touches tout au long de la journée⁴² ». La formation à ces techniques peut et doit être intégrée dans les scénarios d'exercices de simulation d'incidents critiques :

Il est donc essentiel, selon nous, que ce type de « manipulation » physiologique, à défaut d'un meilleur terme, soit intégré dans une formation basée sur la réalité, puisque lorsque les gens sont dans un état, un état de concentration, ils peuvent mieux apprendre. Toutes ces excellentes techniques que nous avons et toutes ces stratégies, etc., ou la réduction de la menace d'évaluation sociale... [font en sorte qu'on devient] mieux disposé à apprendre, et plus susceptible d'être performant sur le terrain⁴³.

La planification de l'intervention en cas d'incident critique axée sur la collectivité nécessite la participation d'un éventail complet d'intervenants et de décideurs

des organismes de sécurité publique et de la collectivité. Étant donné les avantages démontrés de ces techniques respiratoires sur l'adaptation de la réponse au stress – à la fois pendant les incidents critiques et pour aider à la récupération après les incidents – nous concluons qu'il est avantageux de mettre cette formation à la disposition de tous les participants aux exercices de préparation aux incidents critiques.

Le programme Before Operational Stress

Before Operational Stress est un programme d'un an conçu pour fournir au personnel de la sécurité publique un apprentissage théorique, pratique et expérimental afin d'améliorer leur résilience et leur santé mentale. Il a été évalué mis au point par Megan McElheran, Ph. D., et ses collègues en se basant sur la thérapie cognitivo-comportementale et les techniques thérapeutiques de groupe. Il propose une « psychoéducation » et des techniques fonctionnelles dans le cadre d'une structure d'apprentissage favorisant les soutiens, et caractérisée par des interactions de groupe mutuellement habilitantes. La psychoéducation consiste à expliquer la nature de la maladie mentale, notamment ses causes, son évolution, ses conséquences, son pronostic et les traitements possibles. L'information et la pratique permettent aux intervenants d'urgence de surveiller les effets de leur travail et de prendre des mesures pour protéger leur santé mentale.

Lors de notre table ronde sur les besoins des intervenants en cas d'urgence, M^{me} McElheran a décrit le programme Before Operational Stress comme étant conçu pour éviter aux intervenants d'urgence des symptômes débilissants liés à des traumatismes. La genèse du programme est née de conversations avec des intervenants d'urgence qu'elle avait traités dans le cadre de sa pratique clinique. Elle a raconté que de nombreuses personnes lui avaient dit : « J'aurais aimé le savoir avant de commencer ma carrière, car si je l'avais su, j'aurais peut-être été mieux à même de me protéger⁴⁴. » En conséquence, elle et ses collègues se sont posé une question :

[E]t si, au lieu d'attendre qu'une personne présente des symptômes de stress post-traumatique, nous essayions plutôt de structurer la prévention primaire en formant les gens et en permettant aux personnes d'acquérir des connaissances en santé mentale? De normaliser la réalité selon laquelle la plupart des personnes travaillant dans le domaine des

interventions d'urgence seront exposées à des centaines d'événements potentiellement traumatisants d'un point de vue psychologique au cours de leur carrière; des centaines, voire des milliers. Et peut-être, vous savez, nous pouvons aider dans une certaine mesure à renforcer la protection proactive et psychologique que les gens peuvent développer par l'acquisition de compétences, la compréhension du contexte et des facteurs qu'ils rencontrent dans l'exercice de leurs fonctions qui sont uniques à la sécurité publique et aux interventions d'urgence⁴⁵.

M^{me} McElheran a décrit certaines des caractéristiques du programme Before Occupational Stress. Il est conçu pour sensibiliser les intervenants d'urgence aux risques uniques auxquels ils sont confrontés – et les raisons pour lesquelles ils sont exposés à un risque psychologique élevé – et pour les orienter vers un continuum de soins. Le programme adopte une approche multifactorielle des efforts de prévention primaire en permettant d'acquérir des compétences, en sensibilisant les gens et en les aidant à comprendre ce que pourraient être pour eux les changements à apporter, dans une perspective de bien-être mental. Il permet également de mieux comprendre les mesures de prévention secondaire, de sorte que les intervenants d'urgence comprennent qu'il existe des « voies de réparation » lorsqu'ils commencent à remarquer l'effet de leur travail. Le programme vise également à intégrer une perspective de soins tertiaires – c'est-à-dire de s'assurer que lorsque les gens constatent « qu'ils ont besoin d'aide, il existe une assistance efficace et culturellement adaptée à laquelle ils peuvent avoir accès⁴⁶ ».

Une évaluation indépendante du programme Before Operational Stress le décrit comme « unique » par rapport à d'autres programmes de résilience pour le personnel de la sécurité publique, et comme un programme dont les premiers résultats sont prometteurs pour la santé mentale de ce personnel. Cette étude a noté : « Malgré la popularité croissante des programmes de résilience, la plupart d'entre eux sont dispensés en une seule séance après un événement jugé particulièrement problématique, sans aucun suivi. Des interventions plus longues peuvent mieux favoriser une résilience durable, atténuer les répercussions du stress opérationnel et augmenter les résultats positifs sur le lieu de travail du PSP [personnel de sécurité publique]⁴⁷. » Cette évaluation a révélé que ce programme plus long « confère des améliorations légères et statistiquement significatives sur le plan des symptômes du TSPT, de la qualité de vie, de la stigmatisation et du soutien social perçu » et des améliorations non significatives observées dans les symptômes de dépression, d'anxiété, de stress et de consommation d'alcool, ainsi que dans la régulation émotionnelle et la résilience. Les participants ont perçu le programme de manière

positive et ont fait état d'« améliorations particulières dans la conscience de soi, les comportements d'évitement et les relations avec la famille et les collègues⁴⁸ ».

Programmes de soutien par les pairs

Les programmes de soutien par les pairs peuvent constituer une passerelle entre la prévention primaire et la prévention secondaire; c'est-à-dire qu'ils peuvent être utiles lorsqu'un intervenant d'urgence se rend compte qu'il a besoin de soutien et d'assistance pour faire face aux effets du stress professionnel. Ces programmes sont conçus pour mettre en relation des personnes qui ont une expérience commune. Les experts de la Commission ont apporté leur expertise sur le soutien par les pairs et les programmes de soutien par les pairs efficaces lors de notre table ronde sur la réponse aux besoins des premiers intervenants.

Julie MacMillan-Devlin a expliqué que ces programmes peuvent être formels ou informels et doivent correspondre au type de soutien recherché par les intervenants d'urgence :

Un réseau national de soutien par les pairs impliquerait une personne qui souhaite parler à quelqu'un de l'expérience qu'elle vient de vivre, mais [qui dit] qu'elle ne veut pas avoir à travailler à ses côtés tous les jours. Quelqu'un d'autre dira : « Je veux un pair avec qui je travaille tous les jours, dont je sais qu'il me soutient. » Il y a donc des façons très différentes de concevoir le soutien par les pairs⁴⁹.

Elle a reconnu que « les pairs ont une grande valeur. » L'un des principes de base est que les pairs doivent disposer d'informations et de connaissances sur les ressources disponibles : « Un pair pourra dire : "Vous savez quoi, je l'ai appelé [le programme d'assistance], et voici ce à quoi vous pouvez vous attendre". » Les pairs rassurent également en montrant que la personne n'est pas seule, que quelqu'un d'autre a vécu ce qu'elle vit. Au-delà de ces éléments fondamentaux, la question devient : « [D]e quel type de formation un réseau de soutien par les pairs a-t-il besoin? S'agit-il de techniques psychologiques de bas niveau, de compétences en matière de communication, d'apprendre à connaître les limites? » Le réseau de soutien par les pairs doit être un effort bien pensé et coordonné, mais il peut apporter « une contribution inestimable à ce processus qui consiste à prendre soin de nous-mêmes et des autres, tant au niveau individuel qu'au niveau de l'organisation⁵⁰ ».

Le soutien par les pairs qui n'est pas bien coordonné peut non seulement s'avérer inutile, mais aussi devenir un obstacle à la poursuite de la recherche d'aide. Les programmes de soutien par les pairs fonctionnent en « faisant correspondre l'expérience à l'expérience », mais cela peut s'avérer difficile en ce qui concerne les besoins d'assistance dans le cadre d'une intervention après des pertes massives. Peu de gens pourront dire : « Je suis passé par là. J'ai déjà été à votre place⁵¹. » M^{me} MacMillan-Devlin a insisté sur ce point :

J'entends ça tout le temps lorsque je réponds à un incident critique. Les gens disent : « Je ne veux rien savoir de ces gens. » Vous savez, quelqu'un qui a 30 ans d'ancienneté est contacté par une personne ayant deux ans de service qui lui dit : « J'ai suivi un cours. De quoi aimeriez-vous parler? » Ce n'est pas une bonne idée. Et c'est pourquoi, vous savez, encore une fois, il s'agit de faire correspondre l'expérience à l'expérience. Fusillade impliquant un policier. Il existe un réseau. Il y a un pair. Et il est évident qu'ils doivent se trouver dans le bon espace pour pouvoir, vous savez, fournir ce soutien. « Je suis passé par là. J'ai été à votre place. » C'est ainsi que nous les jumelons, plutôt que d'avoir... vous savez, les gens veulent se précipiter pour aider, et c'est ce que nous faisons tous, sinon nous ne ferions pas ce métier. Je pense donc qu'il faut un peu plus de coordination et, vous savez, lorsque vous mettez des gens dans cette position après un tel – vous savez, c'est une réaction de stress aigu, un événement traumatique aigu. Il faut qu'il y ait des gens qui soient d'une grande valeur – qui soient perçus comme tels⁵².

Robin Campbell a ajouté que « [l]'autre chose dont il faut se souvenir à propos des intervenants d'urgence, c'est la hiérarchie⁵³. » Cela signifie qu'il faut tenir compte du rang dans l'élaboration des programmes de soutien par les pairs. Elle note également que le soutien informel par les pairs se produit tous les jours chez les intervenants d'urgence, « cette personne vers qui on se tourne », comme un collègue pompier, qui n'est peut-être pas celui qui fournit du soutien par les pairs de l'organisation⁵⁴. Elle note que les organismes de sécurité publique doivent également prévoir un soutien informel efficace par les pairs :

Je pense donc que tout le monde a besoin de cette formation, parce que tous les premiers intervenants, en général, vont se retrouver dans une situation où ils devront soutenir leur collègue. Et je pense que nous sommes parfois un peu à côté de la plaque lorsque nous pensons à un

soutien par les pairs plus formel. Il y a aussi ce soutien informel par les pairs, très important, qui se produit régulièrement et dont nous avons également besoin. Il y a donc tout un éventail de possibilités en matière de soutien par les pairs⁵⁵.

M^{me} Fetchet a présenté son point de vue sur le rôle du soutien par les pairs dans les communautés d'intervenants d'urgence à la suite d'incidents impliquant des pertes massives aux États-Unis. Elle a expliqué que le soutien par les pairs peut être une stratégie de soutien importante à la suite de ces incidents, tant pour les « familles avec les familles » que pour les « intervenants avec les intervenants⁵⁶. » D'après son expérience, « plus ils s'éloignent de l'événement dans le temps, moins les gens ont de chances d'être soutenus par les personnes qui les comprennent⁵⁷. » Selon elle, le soutien par les pairs est particulièrement important pour les intervenants d'urgence et les autres personnes qui « ne sont pas en mesure de parler de la nature sordide de ce qu'ils ont vécu. C'est donc la possibilité de parler avec quelqu'un qui a vécu la même chose, qui la comprend, qui a vu ce qu'il ou elle a vu, qui ressent ce qu'il ou elle ressent, et qui a cette expérience en commun, mais aussi ce même impact ressenti par la personne⁵⁸. » Elle a également souligné que certaines organisations, comme la police ou les pompiers, « ont leur propre culture » et que, par conséquent, « il est très difficile pour un clinicien d'y intervenir, à moins de faire partie de ce réseau, d'avoir une relation de confiance avec eux⁵⁹ ».

M^{me} Fetchet a décrit la pratique du Voices Center for Resilience comme étant différente des pratiques canadiennes décrites ci-dessus. L'approche de cet organisme consiste plutôt à mettre en place des groupes de soutien par les pairs dirigés par un clinicien. Elle a expliqué :

[N]ous procédons également à une évaluation lorsque quelqu'un rejoint un groupe de soutien par les pairs afin de nous assurer qu'il n'a pas besoin d'un niveau de soins plus élevé, parce que la dernière chose à faire est d'intégrer quelqu'un dans un groupe qui va perturber le processus de guérison. Ainsi, je pense que nos groupes de soutien par les pairs sont un peu différents d'un réseau de pairs. Ils sont dirigés par un clinicien et les participants sont accueillis avant de rejoindre le groupe⁶⁰.

Planification proactive du bien-être en cas d'incident critique

La planification et les mesures pour assurer le bien-être des intervenants d'urgence dans l'exercice de leurs fonctions quotidiennes, et leur préparation au stress accru comme au traumatisme potentiel des événements à fort impact, sont des aspects importants de l'intervention en cas d'incident critique axée sur la collectivité. De plus en plus, les services de police proposent des formations et des ressources aux policiers pour les aider à gérer le stress et les traumatismes qu'ils peuvent subir du fait de leurs fonctions. Par exemple, au chapitre 6, nous examinons l'approche de la police régionale de Peel, en Ontario, pour assurer le bien-être. Il s'agit notamment de l'éducation de la police, d'une formation complémentaire sur les approches tenant compte des traumatismes (y compris la prise de conscience et la prise en compte des répercussions personnelles des traumatismes), de la participation annuelle au programme de protection (dans le cadre duquel les agents de certaines unités font l'objet d'une évaluation psychologique), et des pratiques de débriefage. La plupart des personnes qui sont intervenues lors des pertes massives d'avril 2020 ont bénéficié d'un débriefage psychologique et d'un soutien par les pairs. Dans le Volume 5, Services de police, nous évoquons les difficultés rencontrées par certains membres du personnel de la Division H de la GRC qui ont cherché des aménagements et des mesures de soutien plus souples et mieux adaptés aux circonstances particulières des pertes massives.

Nous ne sommes pas en mesure d'évaluer dans quelle mesure les services de police de la Nouvelle-Écosse et du Canada adoptent une approche proactive du bien-être des agents. De même, nous ne sommes pas en mesure de faire des commentaires généraux sur la capacité d'autres organismes d'intervention d'urgence de fournir une éducation, une formation, une assistance et un soutien proactifs en matière de bien-être au jour le jour. Nous citons l'exemple de la police régionale de Peel comme une pratique prometteuse à cet égard, mais nous reconnaissons que tous les organismes de sécurité publique n'ont pas la capacité d'offrir ce type de programme de bien-être. En outre, les prestataires de services peuvent ne pas reconnaître la nécessité de ces types de formation et de soutien au quotidien et il est peu probable qu'ils y aient accès. La planification proactive d'une réponse aux incidents critiques axée sur la collectivité peut et doit cependant intégrer le bien-être des intervenants après l'événement dans la planification, la formation et les exercices interorganismes.

L'examen effectué par le Département de la Justice américain, Services de police à orientation communautaire (Community Oriented Policing Services) de la réponse à la fusillade de la boîte de nuit Pulse à Orlando, en Floride (examinée plus en détail au chapitre 4), souligne l'importance de la planification du bien-être des intervenants après l'événement. Le rapport 2017 du National Policing Institute After-Action Review en réponse à la fusillade de juin 2016 dans la boîte de nuit Pulse à Orlando, en Floride (le rapport sur la boîte de nuit Pulse d'Orlando) comprend des recommandations proposant la mise en place d'une « formation pour les membres civils de la communauté des intervenants afin qu'ils soient prêts à aider les victimes et les familles et qu'ils puissent gérer le stress émotionnel d'un incident impliquant un tueur de masse⁶¹ ». Au cours des consultations de la phase 3 auprès des organisations de défense des victimes, l'insp. Thomas (Tom) Warfield, responsable de l'unité des pertes massives de la police régionale de Peel, a souligné que même ce type de formation peut avoir des « répercussions considérables » sur les participants. Les scénarios utilisés lors des séances de formation ont suscité de vives réactions et les organisateurs ont constaté que « compte tenu des sentiments exprimés lors des appels [de formation] reçus par le centre... nous avons appris à intégrer immédiatement nos responsables du bien-être dans nos plans⁶² ».

M^{me} Fetchet et ses collègues ont mis au point un programme de formation intitulé « Preparing for After » [Se préparer pour la suite]. Ils dispensent cette formation aux forces de l'ordre et aux intervenants d'urgence pour les aider à se préparer à des événements traumatisants, à y répondre et à s'en remettre. La formation comprend des modules sur les répercussions psychologiques et émotionnelles des traumatismes de masse et incorpore des pratiques exemplaires pour le rétablissement à long terme de toutes les personnes touchées par ces événements extrêmes.

Conclusion et recommandation

Les organismes de sécurité publique peuvent offrir des possibilités structurées de prévention et d'intervention précoce aux intervenants d'urgence qui risquent d'être confrontés au stress et au traumatisme causés par des appels de service anormaux ou extraordinaires tout au long de leur carrière. Cela peut aller jusqu'à un incident impliquant des pertes massives, et aux cas où ils ont déjà été confrontés à une telle situation. Comme pour d'autres aspects de notre mandat, nous avons appris qu'il existe un lien direct entre les mesures que les organismes prennent au quotidien pour promouvoir et protéger le bien-être des intervenants d'urgence et

les mesures prises pour préparer les interventions postérieures à un incident critique. En ce sens, la présente section est avant tout une discussion sur le soutien avant un incident critique, en tant que précurseur du soutien après un tel incident pour les intervenants les plus touchés.

Pour la plupart, les services de police progressistes sont déjà en train d'intégrer des programmes de bien-être proactifs et préventifs. Au cours de la phase 3 de notre consultation des Participant(e)s, de nombreux représentants d'organismes de maintien de l'ordre ont fourni des exemples de ces approches, notamment :

- La formation de tous les policiers municipaux de la province à « The Working Mind for First Responders » [La préparation mentale des premiers intervenants], un module de formation utilisé pour soutenir le bien-être mental des intervenants de première ligne, « afin qu'ils soient mieux préparés avant de faire face à un incident critique » (Chef Robert Walsh, Nova Scotia Chiefs of Police Association)⁶³.
- L'instauration de contrôles du bien-être psychologique par le biais d'un rendez-vous annuel, ce qui peut contribuer à réduire la stigmatisation entourant les problèmes de santé mentale (Chef David MacNeil, Service de police de Truro)⁶⁴.
- L'embauche d'un coordonnateur du bien-être à temps plein au sein du Service de police régional du Cap-Breton; une psychologue y rencontre fréquemment les membres; elle est disponible à tout moment et aide à dépister les problèmes à un stade précoce, pour orienter les membres vers les ressources et les mesures de soutien dont ils disposent (Chef Walsh)⁶⁵.
- M. Bouchard, de la Fédération de la police nationale, a observé :

Il y a donc des progrès, des choses qui sont faites en ce moment même au sein de la GRC pour nous rattraper par rapport à ce que nous apprenons, et il est bon d'en parler avant [qu'une crise] ne se produise. Il y a donc des contrôles obligatoires, « sous le capot » si vous voulez, depuis le recrutement jusqu'à la retraite. Nous ne devrions pas attendre que nos membres soient touchés pour nous occuper d'eux; et en même temps, cela élimine la stigmatisation liée au fait de demander de l'aide si [les contrôles] sont obligatoires dans un délai prescrit, tous les six mois, tous les ans, tous les deux ans. Je ne peux pas dire quels sont les meilleurs intervalles, mais je veux dire que la police montée n'a pas inventé ce processus, qui est également utilisé par d'autres forces de

police. Je pense à Edmonton, je pense à la Sûreté du Québec, je pense à Vancouver qui ont mis en place ces interventions précoces⁶⁶.

S'exprimant d'un point de vue politique plutôt qu'opérationnel, Hayley Crichton a souligné qu'une approche proactive du bien-être devrait être intégrée tout au long de la carrière d'un policier :

Mais je pense que ce qui est nécessaire dans une perspective de réussite, c'est de savoir qu'il y aura un soutien continu tout au long de la carrière. Donc, comme je l'ai dit, il ne s'agit pas d'un soutien après un incident, d'attendre après avoir atteint un seuil pour fournir du soutien, mais plutôt de l'offrir au tout début de la carrière d'un policier. **Il faut donc commencer par le processus de recrutement, comprendre ce que le rôle implique, comprendre ce qu'est réellement le travail de la police, puis passer à la formation, bien sûr, afin d'en arriver à une normalisation du bien-être en tant que composante de la conservation des employés – parce que c'est bien de cela dont il s'agit. Pour que quelqu'un reste actif et productif dans son travail de policier, il faut que [cet aspect] soit intégré dans la façon dont il fait son travail⁶⁷.**

Elle a également souligné l'importance d'intégrer cette approche préventive aux niveaux micro et macro au sein d'un organisme de sécurité publique. Au niveau micro, il peut s'agir de « contrôles au niveau du détachement ou de l'unité à intervalles réguliers afin de normaliser l'attente d'une communication continue⁶⁸ ». En ce qui concerne le niveau macro, elle a déclaré : « Je pense que nous parlons souvent de bien-être et qu'il semble que nous parlions des agents de première ligne, des répartiteurs et des membres des détachements, mais je pense que nous serions négligents si nous ne reconnaissons pas rapidement que ces discussions devraient vraiment concerner l'ensemble de l'organisation, c'est-à-dire de l'agent de police jusqu'au chef de police ou au commandant. »

La Commission a cerné des pratiques prometteuses en matière d'approches proactives et préventives visant à pallier les milieux professionnels à haut risque de stress, où les intervenants d'urgence travaillent fréquemment, voire quotidiennement. La Commission n'a cerné que quelques-unes de ces pratiques prometteuses, et nous encourageons l'examen et l'évaluation des pratiques et des développements dans d'autres organismes de sécurité publique. Parmi les pratiques prometteuses que nous avons trouvées figurent les techniques de respiration pour moduler le stress; une formation intégrée et intensive visant à acquérir

des compétences et à sensibiliser au bien-être mental (comme le programme Before Operational Stress), des programmes de soutien par les pairs soutenus par une formation adéquate, ainsi qu'une planification et une formation avant l'incident critique. Les services de police sont en train d'intégrer ces approches par le biais de programmes comme les contrôles du bien-être psychologique. Pour reprendre la terminologie de la police régionale de Peel, ces pratiques, parmi d'autres, peuvent contribuer à « sauvegarder » les premiers intervenants.

La Fédération de la police nationale a proposé un certain nombre d'initiatives visant à améliorer les approches préventives de la GRC :

- une meilleure formation en matière de santé mentale pour les superviseurs et les officiers, afin de promouvoir un changement culturel;
- la fourniture d'une formation fondée sur des données probantes et d'un soutien par les pairs aux conjoints et aux familles des membres de la GRC, en reconnaissant le rôle qu'ils jouent dans le soutien au bien-être des membres et le traumatisme indirect qu'ils subissent;
- l'amélioration de l'efficacité des programmes de soutien par les pairs pour les membres, y compris des mesures visant à garantir que divers pairs sont disponibles pour entrer en contact avec les membres ayant des types de services et d'expériences similaires⁶⁹.

Les observations de la Fédération de la police nationale concernant le soutien après un incident critique sont abordées à la fin de ce chapitre.

Au cours de la phase 3 de notre consultation, le représentant de la Fédération Douglas Wasylenki a développé le concept de programmes de soutien par les pairs :

[À] quoi ressemblerait une réussite dans le domaine de la santé mentale des policiers? J'ai constaté les avantages qu'il y a à avoir un coordonnateur du soutien par les pairs à temps plein au sein de chaque division ou service – et quand je dis division, je veux dire les provinces de la GRC et pour les forces municipales, évidemment, leur service – un coordonnateur qui comprend et a vécu le travail de la police en tant que membre actif. Ces coordonnateurs doivent démontrer un certain niveau de crédibilité et d'expérience dans le cadre de leurs activités policières. Ils doivent être policiers. Ils doivent respecter la confidentialité. Pour ce faire, ils doivent disposer d'une équipe de bénévoles formés au soutien par les pairs, qui ont vécu ce que les membres qu'ils assistent vivent. Ceux-ci détiendront

une expérience concrète en tant que bénévoles dans le cadre de ce programme. Pour faire écho à la formation qu'ils reçoivent, ils devront respecter la confidentialité⁷⁰.

Nous concluons que les organismes de sécurité publique devraient élaborer des plans de bien-être avant les incidents critiques qui intègrent des approches proactives et préventives du bien-être et comprennent un volet de formation interorganismes.

PRINCIPALE CONSTATATION

De nombreux intervenants d'urgence, y compris les premiers intervenants comme la police, les pompiers, le personnel paramédical et d'autres employés des services de santé d'urgence, travaillent quotidiennement dans des environnements à haut risque psychologique. Des approches proactives et préventives sont nécessaires pour atténuer ces risques et aider à préparer les intervenants aux répercussions potentielles des incidents critiques.

PRINCIPALE CONSTATATION

Les employés évaluent à quel point leur organisation apprécie leur travail et se soucie de leur bien-être en se basant sur leur perception du soutien organisationnel qu'ils reçoivent. Lorsqu'un intervenant d'urgence perçoit un manque de soutien organisationnel, il risque davantage de présenter des symptômes de stress post-traumatique.

PRINCIPALE CONSTATATION

Les intervenants d'urgence ont tendance à nier et à minimiser le besoin de soutien et à retarder la recherche d'aide. La stigmatisation, la méconnaissance des ressources de soutien, le manque de confidentialité et le stoïcisme sont des obstacles à un comportement sain de recherche d'aide.

LEÇONS APPRISSES

La planification et les mesures prises pour assurer le bien-être des intervenants d'urgence dans l'exercice de leurs fonctions quotidiennes et leur préparation au stress accru et au traumatisme potentiel des événements à fort impact sont des aspects importants de l'intervention en cas d'incident critique axée sur la collectivité.

Les approches proactives et préventives du bien-être devraient être holistiques et faire l'objet d'une discussion à l'échelle de l'organisation.

Les dirigeants des organismes de sécurité publique ont un rôle essentiel à jouer en veillant à ce que tous les intervenants bénéficient du même soutien organisationnel et en donnant la priorité à l'élimination des obstacles à un comportement sain de recherche d'aide.

Sachant que les familles des intervenants d'urgence sont affectées et que les expériences et la dynamique familiale peuvent évoluer au fil du temps, l'éducation au bien-être et la sensibilisation aux mesures de soutien organisationnel doivent être permanentes.

Recommandation C.8

PLANIFICATION PROACTIVE DU BIEN-ÊTRE EN CAS D'INCIDENT CRITIQUE

La Commission recommande que :

- (a) Tous les organismes de sécurité publique effectuent et fassent la promotion de la planification du bien-être en cas d'incident critique.
- (b) Tous les organismes de sécurité publique élaborent des programmes de bien-être de nature proactive et préventive.
- (c) Les dirigeants des organismes de sécurité publique prennent des mesures proactives pour s'assurer que tous les intervenants bénéficient d'un soutien organisationnel égal et pour promouvoir un comportement sain de recherche d'aide.

- (d) Les organismes de sécurité publique de chaque territoire de compétence collaborent pour fournir une formation, y compris des exercices de simulation, aux membres civils de la communauté des intervenants, y compris les bénévoles, dans le cadre de leur planification avant les incidents critiques.

POINTS DE MISE EN ŒUVRE

- la planification et la formation avant l'incident critique;
- la formation intégrée et intensive visant à acquérir des compétences et à sensibiliser au bien-être mental (comme le programme « Before Operational Stress » [Avant le stress opérationnel]);
- une meilleure formation en matière de santé mentale pour les superviseurs et les officiers, afin de promouvoir un changement culturel;
- des programmes de soutien par les pairs, soutenus par une formation fondée sur des données probantes, qui tiennent compte de la hiérarchie, qui font correspondre l'expérience à l'expérience et qui garantissent que divers pairs en mesure d'offrir du soutien sont disponibles;
- un soutien informel efficace par les pairs et un soutien par les pairs pour les conjoints et les familles des intervenants;
- des informations facilement accessibles et des connaissances sur les ressources pour les pairs;
- la facilitation active des comportements de recherche d'aide, y compris :
 - ◊ la lutte contre la stigmatisation;
 - ◊ la sensibilisation croissante et continue aux ressources;
 - ◊ l'amélioration des options confidentielles;
 - ◊ la sensibilisation aux formes problématiques du stoïcisme;
 - ◊ la reconnaissance ouverte de la difficulté du travail;
 - ◊ la promotion de politiques efficaces en milieu de travail qui rendent les soutiens disponibles, et l'inclusion dans la discussion des personnes qui devraient jouer un rôle dans ces systèmes d'aide;
 - ◊ la fourniture de mesures de soutien fondées sur des données probantes.

Après les pertes massives d'avril 2020

Dans cette section, nous examinons les mesures prises pour répondre aux besoins des intervenants d'urgence à la suite des pertes massives d'avril 2020, en commençant par un aperçu des services fournis par les différents organismes de sécurité publique. Nous examinons en profondeur les expériences et les points de vue des intervenants d'urgence en ce qui concerne l'accès aux services de soutien pour répondre à ces besoins. Cet examen comprend des récits de première main recueillis par la Commission dans le cadre du sondage Racontez votre expérience, d'entretiens avec des témoins, d'observations des Participant(e)s, de témoignages et de séances en petits groupes. Tout au long de cet examen, nous intégrons les leçons apprises des deux premières parties de ce chapitre concernant les besoins de soutien des intervenants d'urgence et les obstacles à la recherche d'aide. La conclusion fait la synthèse de ces expériences en mettant l'accent sur les propositions faites par les intervenants d'urgence concernant les mesures pour améliorer l'aide apportée à ce groupe à l'avenir.

Aperçu des services fournis

Cette section donne un aperçu des services de soutien mis à la disposition des premiers intervenants d'urgence à la suite des pertes massives d'avril 2020. Nous présentons les informations recueillies sur les mesures prises par la Division H de la GRC, le Centre de communications opérationnelles (CCO) et la Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse pour tous les intervenants d'urgence. Nous décrivons également les mesures prises par d'autres organismes de service public et de sécurité publique : les pompiers, les Services d'aide aux victimes de la Nouvelle-Écosse et divers organismes de santé, dont les Infirmières de l'Ordre de Victoria (VON).

Division H de la GRC

Dans un courriel daté du 24 avril 2020, le Groupe du mieux-être de la Division H de la GRC a déclaré que le bien-être des employés était la priorité numéro un de

l'organisation, que 271 employés avaient été identifiés comme ayant été directement impliqués dans les pertes massives et que tous les employés avaient été affectés d'une manière ou d'une autre. Le courriel indiquait également que de nombreuses mesures de soutien avaient déjà été apportées par des pairs et la médecine du travail, et qu'il y avait eu antérieurement six séances de débriefage sur l'incident critique. Le Groupe du mieux-être de la Division H a activé sa ligne téléphonique de soutien par les pairs 24/7 à la suite des pertes massives. D'autres membres offrant du soutien par les pairs, extérieurs à la Division, ont aussi contacté les employés impliqués dans les pertes massives. Un dossier d'information a été remis aux employés et on a encouragé les membres à appeler directement la ligne d'assistance s'ils ne recevaient pas d'appel.

Le 27 avril 2020, la comm. adj. Lee Bergerman a écrit au ministre de la Justice Mark Furey pour demander l'aide de ressources supplémentaires en vertu de l'article 9 de l'Entente sur les services de police provinciaux. Le même jour, la Nouvelle-Écosse a accédé à la demande de ressources supplémentaires afin de redéployer des membres dans la province. Ainsi, trente membres du Québec sont arrivés le 27 avril 2020 et ont été rejoints par 30 membres de l'Ontario le 1^{er} mai 2020. La demande de ressources supplémentaires a été prolongée à plusieurs reprises et est restée en vigueur jusqu'au 28 août 2020.

Le 17 juillet 2020, la comm. adj. Bergerman a écrit à M. Furey pour fournir un bilan intérimaire. Elle l'a informé que 70 employés avaient utilisé leurs congés de maladie pour composer avec les effets des événements des 18 et 19 avril 2020. Au moment de l'envoi de la lettre, 12 employés étaient encore en congé de maladie. Huit autres employés bénéficiaient d'un programme de retour progressif au travail. Elle a indiqué que des membres avaient pris leur retraite à la suite de l'incident.

Le Bureau des relations employeur-employés de la GRC (BREE) a appliqué une stratégie de suivi de quatre à six mois pour les membres de la Division H. Cette stratégie comprenait le redéploiement de l'équipe de soutien par les pairs, des séances d'information et de formation virtuelles, des ateliers en classe et des contrôles de suivi virtuels.

À partir du 12 août 2020, les membres de l'équipe de soutien par les pairs de tout le Canada ont commencé à envoyer un courriel aux membres de la GRC impliqués dans les événements des 18 et 19 avril et dans l'enquête H-Strong qui a suivi. L'objectif de ce courriel était de prendre des nouvelles de ces employés et de les mettre en relation avec tout soutien supplémentaire requis à la suite des pertes massives et du décès de la gend. Heidi Stevenson.

Plusieurs séances d'information virtuelles sur le bien-être ont également été organisées. Par exemple, LifeSpeak – un service privé en ligne offrant un accès anonyme à des centaines de courtes vidéos sur le mode de vie et la santé – a organisé des démonstrations de son offre de service les 10 et 21 septembre 2020. Le 29 septembre, Anciens Combattants Canada a organisé une séance. La Workers' Compensation Board a tenu une séance le 14 octobre. Le 19 novembre, une séance sur les soutiens et les avantages sociaux a été organisée.

Le BREE, en partenariat avec la Division H, a organisé plusieurs séances sur les premiers secours en matière de santé mentale, la santé mentale au travail et l'intervention/la prévention du suicide. Certaines séances étaient ouvertes aux conjoints et partenaires des employés. En outre, la capacité de la Clinique pour blessures liées au stress opérationnel (BSO) a été augmentée afin de fournir un soutien accéléré en matière de santé mentale aux membres de la GRC et à leur famille. La clinique BSO dispose d'une équipe de psychiatres et de psychologues, d'infirmières diplômées et de travailleurs sociaux. Bien que la clinique soit située à Dartmouth, en Nouvelle-Écosse, elle offre également des services de télésanté par téléphone ou par vidéoconférence. La clinique BSO de Fredericton, au Nouveau-Brunswick, a également offert du soutien et des ressources.

Wounded Warriors Canada, un prestataire national de services de santé mentale pour les anciens combattants, les premiers intervenants et leur famille, a donné accès gratuitement au programme virtuel Warrior Kids, destiné aux enfants des employés participant à l'enquête H-Strong. Le programme vise à renforcer les liens sociaux, à créer des ressources de soutien pour les enfants et les familles et à contribuer à faire tomber les barrières géographiques en matière de santé mentale au Canada. Des séances ont ainsi été proposées sur une période de six semaines aux enfants âgés de 9 à 16 ans.

Parallèlement, la Fédération de la police nationale a mené un sondage auprès des membres de la GRC concernant l'impact des pertes massives sur le bien-être mental, y compris les mesures de soutien après l'incident. Le questionnaire a été envoyé en juillet 2022 à tous les membres travaillant dans la Division H au moment des pertes massives. Des réponses ont été recueillies auprès de 230 membres, dont 109 étaient en service les 18 et 19 avril 2020. Sur les 187 membres qui ont répondu à la question de savoir si les pertes massives avaient eu un « impact négatif notable » sur leur santé mentale, 72 % ont répondu « oui. » Parmi eux, seuls 19 % avaient pris un congé pour s'occuper de leur bien-être. Certains ont estimé qu'ils ne pouvaient pas s'absenter parce que leur rôle était essentiel ou qu'ils ne

pouvaient pas laisser leur équipe en situation de sous-effectif. D'autres estimaient qu'ils risquaient d'être renvoyés pour raisons médicales s'ils se mettaient en congé maladie. Par ailleurs, 6 % des personnes interrogées ont pris leur retraite plus tôt que prévu, pour des raisons de bien-être. Les effets négatifs sur la santé mentale ont persisté pour certains membres plus de deux ans après les pertes massives. La plupart des membres qui ont eu recours à des services psychologiques l'ont fait à titre privé plutôt que par l'intermédiaire de fournisseurs accessibles par l'entremise de la GRC. Certains ont évité de demander de l'aide psychologique, craignant que cela n'ait des répercussions négatives sur leur carrière. Enfin, « 70 % des personnes interrogées ont déclaré que les pertes massives avaient eu des répercussions notables sur leur famille ou leurs proches⁷¹ ».

Centre de communications opérationnelles de la GRC

M. Bryan Green, qui a été l'un des superviseurs du CCO le 19 avril 2020, a fourni des informations sur les services de soutien mis à la disposition des préposés aux communications du CCO :

- Le 19 avril, un conseiller de l'aide par les pairs s'est installé dans une pièce des locaux occupés par le CCO, et les préposés se sont entretenus avec lui à la sortie du Centre.
- Huit jours après l'incident, un débriefage psychologique a été organisé pour tous les préposés qui avaient travaillé pendant les pertes massives. En raison des restrictions imposées par la COVID-19, le groupe a été divisé en deux et les superviseurs ont assisté aux deux séances.
- On a remis à chaque préposé des numéros pour joindre des psychologues.
- Chaque préposé a été affecté à un soutien par les pairs dans tout le pays.
- Les programmes d'aide aux employés existants étaient également accessibles⁷².

Lors de son entretien avec la Commission, M. Darryl Macdonald, commandant du Centre de communications opérationnelles de la Division L (Île-du-Prince-Édouard), a évoqué certaines pressions subies par les personnes travaillant au CCO et le soutien qui leur est actuellement offert. M. Macdonald a été préposé aux appels du 911, répartiteur et superviseur à la Division H du CCO à Truro pendant environ 20 ans avant d'être muté à la Division L en 2015. Il a décrit la concentration

requis dans un milieu où « la radio émet sans arrêt des tonalités de l'autre côté et vous entendez le bourdonnement du côté de la répartition parce que vous savez qu'ils sont occupés, et vous essayez de vous concentrer sur l'appel que vous avez en ligne... [Il y a] le logiciel d'appel du 9-1-1, qui utilise deux écrans, et ensuite le logiciel CAD [computer-aided dispatch, répartition assistée par ordinateur], qui est aussi sur deux écrans, pendant qu'on essaie d'entendre ce que les autres personnes dans la pièce disent⁷³. » Il a fait remarquer que « c'est tellement évident qu'on va faire une erreur parce que la barre est tellement haute tout le temps... on prend des milliers d'appels chaque année⁷⁴ ».

En pensant aux préposés qui étaient en poste les 18 et 19 avril 2020, il a observé : « Le fait que quelqu'un semble avoir été tué par balle pendant qu'on lui parle et d'apprendre quelques minutes plus tard que c'est bien ce qui s'est passé, et que ça continue. C'était totalement hors de l'ordinaire; ça continuait encore et encore, vous savez⁷⁵. » Il a commenté la formation qui se reflétait de manière évidente dans leur travail : « Le préposé aux appels qui est resté au téléphone avec les enfants pendant deux heures, vous savez, en essayant de leur parler de manière simple et directe tout en restant calme. Et c'est sa formation [qui a joué]. Ce n'est tout simplement pas naturel, n'est-ce pas? Je veux dire, c'est une situation incroyable⁷⁶. » Bien qu'il ait constaté une amélioration des mesures de soutien proposées au cours des dernières années, il a clairement indiqué qu'il restait encore beaucoup de choses à améliorer : « [N]ous devons commencer à faire mieux⁷⁷. »

Soutien aux intervenants en cas d'urgence et au personnel de santé

Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse

Au chapitre 8, nous examinons le rôle de la Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse (RSNE) dans la fourniture de services de soutien aux personnes et collectivités touchées, ainsi que les observations qu'elle a formulées au sujet de ces services. Les observations de la RSNE s'inscrivent dans la perspective de l'employeur et de l'administrateur des services. En ce qui concerne le premier rôle, la RSNE a déclaré : « Un grand nombre d'employés, de médecins, d'apprenants et de bénévoles de la Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse ont été directement touchés par les pertes massives, que ce soit dans le cadre de leur travail ou de leurs liens personnels avec les événements, en tant qu'amis, membres des familles touchées et membres de la

collectivité⁷⁸. » Nous présentons ici une vue d'ensemble des mesures prises par la RSNE pour aider son personnel.

Le service NS COMPASS, créé à l'origine pour fournir des soins de santé mentale spécialisés et fondés sur des données probantes au personnel de la RSNE éprouvant des difficultés liées à la pandémie (par ex., symptômes d'épuisement professionnel, d'anxiété, de dépression, de stress post-traumatique ou de stress aigu), a été mis en œuvre plus tôt que prévu, le 22 avril 2020, afin d'apporter un soutien immédiat au personnel de la Régie ayant participé à l'intervention relative aux pertes massives. Afin de respecter les préoccupations en matière de protection de la vie privée qui ont été exprimées, le personnel a pu demander des services par courriel plutôt que de téléphoner à l'accueil et de s'inscrire.

Parallèlement, la RSNE a contacté le fournisseur de son programme d'aide aux employés/programme d'aide aux employés et à la famille (PAE/PAEF) afin d'organiser des mesures de soutien supplémentaires sur place au Centre de santé Colchester East Hants. Ainsi, les 22, 23 et 24 avril 2020, un psychothérapeute de l'équipe mondiale des incidents critiques de Morneau Shepell a offert un soutien confidentiel – en personne – aux employés, à partir du Centre de santé Colchester East Hants à Truro. De 14 h à 21 h chaque jour, un clinicien spécialisé en traumatismes était à la disposition du personnel au Centre de santé Colchester East Hants pour du soutien individuel ou en petits groupes. La RSNE a également encouragé ses employés à contacter leur PAE/PAEF (accessible 24/7) s'ils avaient besoin d'un soutien supplémentaire ou continu. Ce numéro a été communiqué à l'ensemble du personnel de la RSNE. Le PAEF et le Bureau de la santé mentale sur le lieu de travail de la Commission de la fonction publique ont ainsi fourni des ressources internes et externes en matière de santé mentale.

Les services de santé, de sécurité et de bien-être au travail de la RSNE ont également pris des mesures immédiates et à moyen terme pour soutenir les membres du personnel :

- Un appel téléphonique à l'ensemble du personnel et des médecins identifiés comme travaillant dans le service des urgences du Centre de santé Colchester East Hants afin de contrôler leur état et de s'assurer qu'ils étaient au courant des services de soutien offerts.
- Des informations fournies à l'ensemble du personnel et des médecins de la RSNE sur les ressources existantes, en mettant l'accent sur le personnel et les médecins de la région Nord.

- Un soutien accru à la gestion des cas pour le personnel de la région Nord, à court et à long terme.
- La reconnaissance de la possibilité que le personnel puisse être affecté en raison de son travail consistant à traiter des personnes blessées lors des pertes massives, en tant qu'amis ou parents de ces personnes, et en tant que membres de la collectivité touchée.
- Des séances de soutien en ligne pour le personnel et les médecins, trois séances ayant été organisées sur Zoom.

Le 23 avril 2020, la RSNE a mis en place un service appelé First Responders Assist [Aide aux premiers intervenants]. Ce programme offre un accès 24/7 à des services de counseling et de soutien téléphoniques à d'autres premiers intervenants, notamment les Services de santé d'urgence, la police municipale et les services d'incendie. Ces services ont été annoncés par le biais des médias sociaux, des organismes et des médecins de famille.

Les observations de la RSNE reconnaissent que « les personnes peuvent être affectées par le deuil pendant des mois ou des années et réagir lorsque des situations leur rappellent l'événement, ou lors de la date anniversaire de ce dernier⁷⁹ ». Les initiatives suivantes destinées à la main-d'œuvre ont été mises en évidence dans ces observations :

- Les informations sur les ressources de santé et de bien-être ont été fréquemment communiquées aux responsables et au personnel par le biais des bulletins d'information *Care for the Caregiver* entre avril 2020 et décembre 2020.
- Une série de six semaines sur le bien-être, abordant le deuil sous l'angle des traumatismes, a été proposée jusqu'à la saison des fêtes de fin d'année, en novembre/décembre 2020.
- Le personnel a été informé de la diffusion d'un documentaire télévisé sur les pertes massives et a reçu des informations sur les services de santé mentale accessibles.
- Des remerciements et un soutien ont été apportés en avril 2021 au Centre de santé Colchester East Hants, à l'occasion de l'anniversaire des pertes massives; on avait prévu un soutien en matière de santé mentale sur place, du 16 au 19 avril, pour le personnel, les médecins et les membres de la collectivité; un affichage de bougies D.E.L. dans la salle de prière; et des

autocollants pour fenêtre représentant des cœurs avec le tartan de la Nouvelle-Écosse.

- Dans la région Nord de la Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse, la planification de la première commémoration annuelle au Centre de santé Colchester East Hants incluait les personnes touchées par les pertes massives au niveau de la direction, mais pas le personnel de première ligne ni les médecins.

Autres organismes

La Fire Service Association of Nova Scotia met à disposition une équipe de gestion du stress en cas d'incident critique (GSIC) composée de bénévoles. À la suite d'un incident, le bureau du capitaine des pompiers peut déployer l'équipe du GSIC dans la brigade afin d'apporter son soutien pendant une séance de débriefage. La formation des bénévoles est assurée par la fondation internationale Critical Incident Stress Foundation.

Emergency Medical Care inc. a proposé son programme PEER par le biais d'un numéro de téléphone sans frais accessible 24/7 aux employés des SSU. L'équipe PEER a été déployée par le Centre de communication médicale des SSU immédiatement après les pertes massives. Des séances de soutien ont été programmées auprès de 83 personnes entre le 20 et le 22 avril 2020. Des séances de débriefage sur la gestion du stress à la suite d'un incident critique ont été tenues les 24 et 26 avril 2020, et 32 personnes y ont participé chaque jour. Dans les semaines qui ont suivi le 26 avril 2020, l'équipe PEER a organisé d'autres réunions de débriefage, et un suivi supplémentaire a été effectué en octobre et novembre 2020.

Les Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse ont quant à eux organisé un cercle de réparation pour les membres des gestionnaires de l'équipe des Services aux victimes de Pictou, étant donné que la région de Pictou a continué de fournir des services à la région affectée. Les superviseurs directs procèdent régulièrement à des contrôles informels continus pour vérifier l'état du personnel.

Ordre des infirmières de Victoria

L'Ordre des infirmières de Victoria (VON) est un service de soins communautaires et à domicile composé d'auxiliaires, de thérapeutes, de bénévoles et de

prestataires de soins de santé. Les 18 et 19 avril 2020, VON fonctionnait en tant que prestataire de services publics en Nouvelle-Écosse et continue de le faire à ce jour. Heather O'Brien et Kristen Beaton travaillaient toutes les deux pour VON.

Le 19 avril, Kristen Beaton travaillait et se déplaçait d'un client à l'autre lorsqu'elle a été tuée par l'agresseur sur le chemin Plains. Heather O'Brien, infirmière diplômée de VON, était en congé, mais en contact virtuel avec une collègue. Par coïncidence, elle aussi se trouvait sur le chemin Plains lorsqu'elle a été tuée dans son véhicule par l'agresseur.

Les conseillers du programme d'aide aux employés ont été mis à la disposition du personnel de VON par téléconférence à partir du 20 avril 2020. Les services du PAE sont disponibles 24 heures sur 24 pour les employés et les personnes vivant sous leur toit.

Expériences et perspectives

Comme nous l'avons indiqué plus haut, notre examen comprend des témoignages recueillis par la Commission dans le cadre du sondage Racontez votre expérience, d'entrevues avec des témoins, d'observations de Participant(e)s, de témoignages et de séances en petits groupes. Pour mieux comprendre tous les effets des pertes massives sur la collectivité, nous avons invité, au début de l'année 2022, les personnes intéressées de toute la Nouvelle-Écosse, du Canada et d'autres pays à participer au sondage Racontez votre expérience. Ce dernier nous a aidés à mieux comprendre les expériences des personnes dans un éventail de lieux, de contextes et de milieux, y compris celles qui vivent dans les collectivités touchées et celles qui travaillent en tant qu'intervenants en cas d'urgence. Bien que les réponses varient, les principaux thèmes abordés sont l'inquiétude concernant les effets négatifs des pertes massives sur la santé mentale, l'impression que les collectivités ou les espaces publics sont moins sûrs à la suite de ces pertes, et la revendication d'un meilleur accès aux services de soutien pour les personnes ayant subi un traumatisme ou ayant besoin d'une assistance en matière de santé mentale, ainsi que d'une meilleure sensibilisation à ces services.

Sondage Racontez votre expérience

Quatre-vingt-cinq des 928 personnes ayant répondu au sondage Racontez votre expérience se sont identifiées comme premiers intervenants. Ce groupe de répondants a eu l'occasion de répondre à une série de questions ciblées sur leurs expériences pendant et après les pertes massives, et sur leur accès aux services de soutien. Trente-sept premiers intervenants ont choisi de le faire. En outre, en répondant au sondage principal, de nombreux premiers intervenants, en particulier des agents de police, ont fait part de leur expérience des événements des 18 et 19 avril 2020, des semaines et des mois qui ont suivi, et de leurs répercussions continues.

Plusieurs premiers intervenants ont exprimé leur frustration et de leur colère de ne pas avoir été sollicités pour aider et par rapport au manque de communication lors des événements des 18 et 19 avril 2020. D'autres ont mentionné un « sentiment d'impuissance » et ont regretté de ne pas avoir été en mesure de servir. Pour l'une des personnes interrogées, l'incapacité d'aider a entraîné la culpabilité du survivant; pour un autre, les répercussions se sont manifestées par une impression d'avoir manqué à son devoir envers le public :

- « Beaucoup de culpabilité du survivant. J'aurais pu faire plus. J'aurais dû pouvoir faire plus, j'étais prêt à aider. On ne me l'a jamais demandé parce que je travaille pour un organisme municipal et non pour la GRC fédérale. J'aurais pu aider quelqu'un. J'aurais pu contribuer à l'arrêter plus tôt. Beaucoup de culpabilité. »
- « Un sentiment d'échec vis-à-vis du public. Les policiers portent tous les mêmes couleurs lorsqu'il s'agit de l'opinion publique. Des vies ont été perdues en raison de l'échec des forces de l'ordre. On n'aurait jamais pensé que ça pourrait se produire ici, et on était mal préparés. »

Les premiers intervenants ont donné des exemples des répercussions à long terme sur leurs activités, leur comportement, leur santé mentale et leur bien-être :

- « [J]e suis plus hyper vigilant, même si le niveau de stress a un peu baissé depuis, mais j'ai toujours ça en tête. D'autres membres de notre communauté policière, qui n'ont pas eu cette chance, ont vu de nombreuses personnes partir en congé, certaines pour ne pas revenir, d'autres faire des allers-retours. »

- « Je suis plus alerte lorsque je réponds aux appels. Les événements qui ont entouré cet incident font toujours naître dans l'esprit des gens la question du "et si?". »
- « J'ai effectué un contrôle routier dans la ville où je travaille. L'autre conducteur et moi-même étions tous deux terrifiés. L'autre conducteur craignait que je me fasse passer pour un policier, je craignais que ce conducteur ait une arme dans sa voiture. Au quotidien, ma peur de me faire tirer dessus ou d'être attaqué est plus grande. »

Une personne interrogée a fait part de son expérience : « Pour moi et pour les membres actifs de la GRC et les membres retraités[,] cet événement a changé nos vies à jamais. » Ce thème a été explicité dans cette réponse :

Aujourd'hui, on ne dit pas aux gens ce qu'on faisait ou ce qu'on fait dans la vie, parce que les gens traitent les gens la GRC comme des sous-hommes. [Les policiers] sont [perçus comme] une sorte de criminels, ils nous accusent d'être à l'origine des pertes massives. On ne se sent pas bien, on a toujours un nœud à l'estomac. On est toujours sur nos gardes, sachant qu'on est la cible de la haine et du manque de respect. Nos familles souffrent parce qu'on est en dépression et en colère. La plupart d'entre nous n'assistent pas aux événements publics et se tiennent à l'écart des gens. On est obligés de participer à des événements sociaux uniquement avec d'autres policiers ou militaires parce que le grand public nous traite comme de la merde. Même aller faire ses courses dans des petites localités où tout le monde nous connaît peut être une expérience très négative et blessante. Aucun autre groupe de personnes impliqué dans ces pertes massives n'a vécu ça. Les civils peuvent ressentir de la peur et de la colère, mais ils ne sont certainement pas traités comme s'ils étaient les personnes qui ont causé ceci et fait cela. Les membres de la GRC ont vu leur vie changer du tout au tout à cause de ça. Ils ont fait leur travail, ils en étaient fiers et ils ont mis fin à l'incident. Aujourd'hui, leur vie est bouleversée et détruite à cause de l'opinion publique et d'une haine injustifiée envers la GRC.

Plusieurs répondants au sondage qui ne sont pas des premiers intervenants ont exprimé leur sympathie à l'égard de ceux-ci, en raison de la manière dont ils sont traités par le public depuis les pertes massives. Une personne a déclaré : « Je suis très triste pour mes amis qui sont des premiers intervenants. Leur vie est

également changée à jamais... et franchement, personne ne veut l'entendre de leur bouche. » Un autre a écrit :

Les familles des victimes pleureront les événements de ce massacre jusqu'à la fin de leur vie. Les membres de la GRC, après avoir participé à l'enquête immédiate (et ultérieure), sont retournés à leur poste, avec les mêmes risques qu'auparavant, mais en sachant que même si leur travail consiste à « servir et protéger » au mieux de leurs capacités, il y aura toujours des gens qui les prendront pour cible, encore et encore.

Les réponses au sondage ont également mis en évidence le fait que la colère exprimée à l'égard de la GRC a aussi affecté les familles. Plusieurs personnes ont déclaré avoir été témoins de railleries, de brimades et d'ostracisme à l'encontre d'enfants de membres de la GRC. Un répondant a fait remarquer : « Bien que je n'aie pas été directement affecté, les retombées sociales liées au fait d'être apparenté à un membre de la GRC ont parfois été extrêmement stressantes. » Un autre a dit :

Dans les semaines qui ont suivi, la façon dont la GRC a géré la situation a fait l'objet de nombreuses critiques. Je sais qu'ils ont fait de leur mieux avec ce qu'ils savaient à chaque instant de ces événements. Les critiques ont été très difficiles à gérer. Dans la nuit du 18 avril, mon mari et moi étions sur le point de nous coucher lorsqu'il a été appelé pour une situation où il y avait un tireur et plusieurs incendies. Mon mari a quitté notre maison cette nuit-là pour se rendre sur les lieux d'une terrible fusillade. Il l'a fait volontairement parce que c'est ce qu'il voulait faire. Il est entré à la GRC pour aider les autres. Les critiques étaient trop pénibles à entendre.

Le sondage ciblé a demandé aux premiers intervenants s'ils avaient participé à l'intervention relative aux pertes massives d'avril 2020. Sept personnes ont répondu par l'affirmative et ont décrit leur rôle comme suit :

- « [A]gent de police. »
- « [T]hérapeute de première ligne en cas de crise travaillant dans la région la plus touchée. »
- « Je travaillais au Centre conjoint de coordination des opérations de sauvetage (CCCOS) à Halifax et j'étais présent lorsque le deuxième appel a été reçu du Centre de prise d'appels pour la sécurité du public (CPASP) de Truro pour un soutien aérien. »

- « J'étais superviseur sur le site du CPASP le dimanche 19 avril 2020. J'ai aidé le personnel à essayer de reconstituer les événements (avec des informations limitées) au fur et à mesure qu'ils se déroulaient. »
- « En tant que membre d'un service de police municipale voisin, je suis rentré travailler le 19 avril au cas où notre service de police serait sollicité. »
- « J'ai travaillé aux urgences les nuits du 18 et 19 avril. »

Un certain nombre de personnes ayant répondu « non » ont étoffé leur réponse :

- « Heureusement non. »
- « Non, mais j'aurais bien voulu. »
- « Non, mais j'étais en service et prêt à intervenir en cas de besoin... mais comme on le sait tous, cela ne s'est pas produit. »
- « Non, je n'ai pas été sollicité et notre organisme ne l'a pas été non plus. »
- « Pas d'implication directe, mais prêt à intervenir si la scène de crime (sp) se déportait sur mon territoire... le stress lié à cela était difficile à supporter. »
- « En quelque sorte, j'étais en attente, mais on ne m'a jamais demandé d'aider. »
- « Pas directement. Je dirigeais le personnel d'un ministère provincial, dont un petit nombre était directement impliqué dans l'aide apportée aux familles le soir de l'événement. »
- « Non. J'ai des amis policiers pour lesquels je m'inquiétais et le lendemain, j'ai appris que des collègues avaient été assassinés. On nous a dit de rester à l'intérieur parce que la police ne savait pas où se trouvait [l'agresseur], alors j'ai commencé à envoyer des textos à mes amis pour qu'ils restent à l'intérieur. »
- « Non, mais beaucoup de mes anciens collègues l'étaient et j'ai eu l'occasion de visiter les 53 détachements de la province... On a discuté avec les membres pour leur montrer notre soutien et leur faire savoir qu'au moins, on était là pour eux si le public ne l'était pas. Ce qu'on a appris en parcourant la province, c'est à quel point les suites de l'événement ont été dévastatrices sur le plan de la haine envers la GRC. Ceux qui étaient sur place ont fait leur travail, ils le savaient, et ils se sentaient bien d'avoir pu arrêter [l'agresseur]. Mais tout ça a changé le lendemain. »

Un répondant a fourni ces informations et ce point de vue :

J'ai choisi de ne pas proposer mon nom en tant que psychologue susceptible d'offrir des services après les événements d'avril 2020, parce que je ne souhaitais pas être exposé davantage. Malgré cela, au cours de l'année écoulée, j'ai eu des clients qui connaissaient certaines victimes ou qui étaient des membres de la famille des premiers intervenants. Les membres des familles des premiers intervenants ont dû faire face aux changements que les événements d'avril 2020 ont causés chez leur père et mère. Il est difficile pour ces enfants de comprendre ce que vivent leurs parents, ils veulent que tout soit comme avant à la maison. Ces enfants semblent être les victimes oubliées.

La deuxième question s'adressait aux premiers intervenants : « Quelle a été votre expérience en matière d'accès aux services de soutien (par ex., soutien à la santé mentale, counseling, soutien aux personnes en deuil, autres thérapies, etc.) et comment l'accès à ces services pourrait-il être amélioré? N'hésitez pas à nous en parler dans les grandes lignes ou en détail. »

Environ un tiers des personnes interrogées n'ont pas répondu à cette question, ont indiqué qu'elle était sans objet ou ont répondu qu'elles n'avaient pas eu besoin de services de soutien. Une a déclaré : « Je n'ai pas eu besoin d'accéder à des services de soutien, mais je les connais bien et je sais comment y accéder dans ma région si j'en ai besoin. » D'autres ont également indiqué qu'elles étaient satisfaites des ressources offertes, et l'une d'entre elles a déclaré qu'elles y avaient pleinement accès. Toutefois, une autre personne interrogée, qui a également déclaré ne pas avoir besoin de ces services, s'est interrogée sur leur disponibilité pour d'autres personnes : « Ces services devraient être facilement accessibles et il ne devrait pas y avoir des mois et des mois d'attente. C'est là que les gens souffrent le plus. »

Deux personnes interrogées ont indiqué qu'elles s'occupaient elles-mêmes de leurs problèmes, et l'une d'entre elles a déclaré : « Je m'occupe moi-même de mon propre deuil. Je vais travailler et j'espère faire mieux à chaque quart. » Trois répondants ont déclaré que le counseling par les pairs était efficace. Une nous a dit : « Mon équipe était la meilleure ressource pour moi. On nous a proposé d'autres options, mais je n'ai pas eu l'impression qu'elles m'auraient été aussi utiles que le soutien apporté par mon équipe. » Une autre personne a déclaré : « J'en ai parlé avec des collègues et des amis, mais cela n'a pas eu d'impact sur ma vie quotidienne au point d'avoir besoin de demander une aide professionnelle. Pour l'instant. »

Plusieurs personnes interrogées nous ont dit que l'accès au soutien nécessaire était « difficile. » Une a déclaré : « Le soutien à la santé mentale dans notre province est une farce. » D'autres expériences et obstacles ont été décrits comme suit :

- « J'ai dû me battre avec l'indemnisation des travailleurs au point de devoir faire appel à un avocat. Il a fallu près de 7 mois pour que ma demande soit approuvée après avoir été initialement refusée. Je suis suivi par un psychiatre pour un traitement médicamenteux et j'ai enfin un thérapeute spécialisé dans les traumatismes, mais j'ai dû me battre et me retraumatiser pour passer à travers le processus. J'avais une psychologue par l'intermédiaire de Lifemark, mais elle a cessé de m'appeler sans préavis. »
- « Il m'a fallu un an pour demander de l'aide. Un soutien immédiat a été proposé à l'ensemble de la collectivité et aux personnes qui n'étaient pas directement touchées. Le débriefage a été proposé à l'ensemble du personnel mais les places étaient prises, c'est pourquoi je n'y ai pas assisté. »
- « Les services de soutien que vous avez mis en place sont destinés à 100 % aux civils victimes de cette tuerie. Les membres de la GRC et les vétérans n'ont droit à rien. Heureusement, le ministère des Anciens combattants a pu intervenir et nous aider, parce que le public n'a que faire de la GRC, de sa santé et de sa santé mentale. »
- « C'est difficile de prendre rendez-vous avec un psychologue en temps voulu en période de crise. En tant qu'agente de police qui n'a pas de médecin de famille, j'ai l'impression que je remets la prise en charge de mes problèmes de santé mentale parce que je ne vais pas aller aux urgences d'un hôpital local pour ça. J'estime qu'en raison de ma profession, je devrais avoir un accès prioritaire à un fournisseur de soins primaires, ce qui n'est pas le cas pour moi et mon mari, qui est également premier intervenant. Au lieu de ça, on est sur une liste d'attente depuis plusieurs années. »

Une personne interrogée a plaidé pour « plus de publicité pour les services de santé mentale, étant donné que de nombreux membres de la collectivité ne sont pas au courant des services qui leur sont offerts ».

La troisième question était la suivante : « Ces événements ont-ils eu des répercussions sur votre travail en tant que premier intervenant, fournisseur de soins de santé et (ou) de services d'assistance? Si oui, lesquelles? N'hésitez pas à nous en parler dans les grandes lignes ou en détail. » Là encore, environ un tiers des personnes interrogées ont déclaré que leur travail n'avait pas été affecté, n'ont fait

aucun commentaire ou ont déclaré avoir quitté leur emploi ou être au chômage. L'une d'entre elles a dit qu'elle n'avait pas été affectée « mais qu'il fallait davantage de soutien en matière de santé mentale au sein de la police, car ce problème n'est pas pris au sérieux et est ignoré ».

Parmi ceux qui ont répondu par l'affirmative à cette question, nombreux sont ceux qui ont expliqué en quoi leur approche du travail avait changé :

- « Oui. En tant que premiers intervenants, on est désormais encore plus prudents quand on intervient pour des incendies suspects. »
- « Oui, je pense différemment. J'essaie de comprendre la peur que les gens ont de la police. Quand on arrête des voitures, on essaie de faire en sorte que les personnes avec lesquelles on interagit soient sûres qu'on est un "vrai" policier. »
- « Oui, [les événements] ont eu des répercussions. Depuis, j'ai pris des mesures pour améliorer considérablement nos efforts et nos capacités de réaction si un tel événement devait se reproduire. »
- « Oui, je réfléchis à la manière dont cette affaire aurait été traitée dans notre territoire de compétence. Formation et ajouts d'équipements. »
- « [L]es gens regardent la police différemment depuis que la confiance a disparu. En tant que policier, je me sens vulnérable pour le prochain événement. Que sait-on réellement d'un incident? Nous cache-t-on quelque chose? On a besoin d'une meilleure communication de l'information. »
- « Oui, ils ont eu des répercussions. Différentes approches des situations. »
- « Uniquement dans le sens d'un scénario permanent : "Et si cela arrivait pendant que je travaille? Que ferais-je? Comment réagirais-je?", etc. Ça peut être perçu comme un résultat positif, car ça ouvre les yeux sur ce qui pourrait arriver. »
- « Oui, ça a affecté la manière dont je mène mon travail de policier. Les événements sont toujours présents dans mon esprit. »
- « Ça a certainement eu un impact sur mes considérations en matière de sécurité des agents – en tant que superviseur soucieux de ceux que je dirige. »
- « Je vis et je travaille dans le comté de Colchester, et je me rends compte qu'il est très probable que je rencontre de nouveaux clients qui ne demanderont pas initialement des services pour faire face aux événements d'avril 2020. En fin de compte, j'ai constaté que la plupart des clients que je rencontre

ont une histoire à raconter sur "le jour de la tuerie". La plupart veulent parler de l'endroit où ils se trouvaient, des personnes qu'ils connaissaient et des répercussions que ça a eu sur eux. La majorité de ces clients s'en sortent très bien. L'histoire reste, cependant. »

Plusieurs répondants interrogés ont expliqué en quoi ces événements avaient affecté leur travail en raison du changement de leur relation avec la GRC :

- « [I] est plus difficile de faire confiance aux membres de la GRC qu'on rencontre, car je ne sais pas s'ils ont d'autres intérêts en tête que de protéger les leurs. »
- « Oui, nos relations avec la GRC au niveau provincial et, dans une certaine mesure, au niveau local, ont été abîmées. »
- « J'ai perdu confiance en la GRC. »
- « [M]a confiance en la GRC et nos relations de travail ont été considérablement affectées par le fait que l'échange d'informations n'est pas une priorité. »
- « Je suis plus critique à l'égard de la façon dont la GRC gère les choses aujourd'hui. »

Un ancien membre de la GRC a donné un autre point de vue :

Je suis à la retraite maintenant, mais si je travaillais encore, cela affecterait certainement mon travail. Mon hyper vigilance est à son comble en ce moment, comme je suis sûr qu'elle l'est pour les membres en service, à cause de la négativité de cet événement à l'égard de la GRC. Il serait très, très difficile d'aller travailler tous les jours en sachant que le public canadien et les médias nous ont traités comme ils l'ont fait depuis la fin de cet événement. Pourtant, on continue à aller travailler, à servir les collectivités et à essayer de contenir les sentiments douloureux qui nous habitent. Un jour, ce type d'événement se reproduira et devinez quoi, la GRC ira encore risquer sa vie pour sauver d'autres personnes qu'elle ne connaît pas. Il faut être vraiment stupide ou avoir une personnalité particulière pour faire ça. Pour moi, ce serait la personnalité, un type spécial de personne prête à risquer sa vie pour des gens qui se balancent pas mal de moi.

Un autre groupe de répondants a décrit les conséquences plus générales des pertes massives : « Ces événements n'ont fait que confirmer à quel point les situations d'urgence peuvent être catastrophiques, et à quel point leurs effets sont étendus et dévastateurs. Chaque jour est différent. » Certaines personnes interrogées ont indiqué que les événements avaient permis d'améliorer les soins personnels ou les soins prodigués aux collègues :

- « J'ai appris que je devais mieux prendre soin de moi et de manière plus constante afin de continuer à faire le travail que je fais en maintenant un niveau de qualité. On a tous une limite à ce qu'on peut supporter, y compris ceux d'entre nous qui sont en première ligne, et on doit donc travailler encore plus fort que la plupart des gens pour assurer d'abord notre propre bien-être. Sinon, on ne sera utile à personne. »
- « J'essaie vraiment de prendre plus de temps pour vérifier auprès des gens comment ils s'en sortent vraiment dans leur travail. »

D'autres ont décrit les effets sur la santé mentale, notamment le fait d'être « actuellement en arrêt de travail en raison de symptômes persistants de stress post-traumatique » et « l'augmentation de l'anxiété, la nécessité de prendre des congés chaque année à l'occasion de l'anniversaire de l'événement, et la nécessité de changer de lieu de travail ». Les réponses comprenaient :

- « Absolument... plus conscient... et avec cela, plus de stress. »
- « Je souffre du TSPT. Ne me proposez pas de counseling alors que la police n'est pas en mesure d'arrêter un blanc armé d'un ou de plusieurs fusils. »
- « Je crains que cela ne se reproduise. Il est probable que je ne me dirigerais pas vers les soins infirmiers de VON pour cette raison. »

Certaines de ces réponses se recoupent avec les questions suivantes : « Ces événements ont-ils affecté votre santé mentale et (ou) votre bien-être? Si oui, en quoi? N'hésitez pas à nous en parler dans les grandes lignes ou en détail. » Environ un tiers des personnes interrogées ont déclaré ne pas ressentir d'effets. Plusieurs d'entre elles ont nuancé leurs réponses en fournissant des informations supplémentaires :

- « Je ne pense pas que les événements aient affecté mon bien-être émotionnel ou physique au-delà de la tristesse qu'on ressent tous à la suite des événements horribles de ce week-end. D'un autre côté, je suis reconnaissant

de pouvoir ressentir de la tristesse et de l'empathie, cela me rappelle que je suis vivant et humain. »

- « Pas tant que ça... Je suis plus vigilant, ce qui n'est pas nécessairement une mauvaise chose. »
- « Non, ces événements m'ont appris à me préparer moi-même et pour ceux qui m'entourent. »
- « Non, même si je trouve que je suis en train de me désensibiliser aux événements, et je suis sûr que ce n'est pas sain. »

Une personne interrogée nous a dit que sa santé mentale et son bien-être avaient été affectés de manière positive : « Je ne manque jamais l'occasion de dire "je t'aime" à mes amis et à ma famille. »

En plus des réponses mentionnées ci-dessus, plusieurs autres personnes interrogées ont déclaré avoir souffert de TSPT, et l'une d'entre elles a ajouté « crises de panique. » D'autres réponses mentionnent la sensibilité à de « nombreux déclencheurs » et expliquent comment l'événement « fait ressurgir des souvenirs et des pensées horribles d'incidents passés ». D'autres encore ont indiqué qu'elles devenaient « émotives lorsqu'elles y pensent » et ont déclaré : « Je ne fais pas confiance aux gens et j'ai l'impression d'être sur les nerfs. »

- « Oui, mais pendant longtemps, je ne pense pas avoir réalisé à quel point. Je ne dormais pas et je repassais les événements dans ma tête au lieu de dormir. J'ai appris à mieux composer avec ça après avoir découvert [les bienfaits] d'une couverture lestée. »
- « Oui. Pendant un certain temps, j'ai été assez déprimé. Je n'arrivais pas à me le sortir de l'esprit. »
- « J'aurais pu aider, je sais que j'aurais pu faire quelque chose, mais on ne m'a jamais demandé de le faire. »
- « Lorsque des amis, que vous connaissiez personnellement et professionnellement, sont tués par balle, ça a des répercussions. Il s'agit de l'événement le plus meurtrier de tout le pays... qui s'est produit dans la petite province de la Nouvelle-Écosse... [On se disait que] cela n'arriverait jamais ici. »
- « La perte d'un collègue n'est pas ce qui affecte ma santé mentale. C'est le travail qu'on fait. Cependant, perdre une amie, quelqu'un que je considérais

comme une sœur, abattue dans sa propre maison parce qu'aucune alerte n'a été lancée, est très difficile à supporter. »

Certains premiers intervenants ont indiqué que les événements survenus après l'intervention avaient eu le plus grand impact sur leur santé mentale et leur bien-être, et qu'ils ont entraîné de « la colère et de la frustration ». Un répondant a fait remarquer : « Le manque d'intégrité et de reddition de comptes aux échelons supérieurs. Cela suscite beaucoup d'émotions pour moi et pour beaucoup d'autres qui avons vécu quelque chose de similaire avec les Forces. »

Un autre répondant s'est dit très affecté par la façon dont la GRC a été traitée à la suite des pertes massives :

Oui, beaucoup, parce qu'en tant que membre retraité, j'ai assisté à des événements qui n'étaient pas aussi importants que celui-ci, mais qui présentaient des similitudes, et je sais ce que les membres présents sur place ont vécu. C'était la partie la plus facile. Le lendemain, les médias et le public se sont retournés contre la GRC et ont traité ses membres comme les méchants et les responsables de toute cette affaire, ce qui a eu un effet dévastateur. J'ai souffert de TSPT pendant mon service et depuis que cet événement s'est produit, je vois mon psychologue toutes les deux semaines, j'ai dû prendre des médicaments et je lutte toujours contre la dépression et la colère. Tout ça découle de la façon dont le public traite la GRC parce qu'il n'a aucune idée de ce qu'on fait, de la façon dont on le fait et de la raison pour laquelle on le fait. Ces mêmes personnes n'ont jamais risqué leur vie pour sauver qui que ce soit. Et cela m'énerve qu'ils soient si librement disposés à chier sur la GRC pour avoir fait exactement ça. Mettez-vous à notre place tous les jours et vous pourrez peut-être faire un commentaire.

Préposés aux communications du CCO

Bryan Green et Kirsten Baglee ont exercé les fonctions de superviseurs au Centre de communications opérationnelles le 19 avril 2020. Ils ont participé à l'une des séances en petits groupes de la Commission et ont raconté leurs expériences en tant qu'intervenants d'urgence pendant et après les pertes massives. Ils ont tous

deux parlé du volume des appels ce jour-là, et M. Green a noté que « quelqu'un a dit que c'était comme si l'on ouvrait une bouche d'incendie et que l'eau jaillissait⁸⁰ ».

Chacun a décrit l'effet qu'a eu la nouvelle voulant que l'agresseur eut tiré sur la gend. Heidi Stevenson et le gend. Chad Morrison. M. Green se souvient du moment où ils ont appris que la gend. Stevenson avait été tuée : « Lorsque cela s'est produit, je ne sais pas si c'est vrai, j'ai eu l'impression que la pièce s'est vidée de son air pendant une demi-seconde, puis on a continué comme si de rien n'était. On a dû faire comme si rien ne s'était passé, ce qui a été difficile pour tout le monde, c'est sûr⁸¹. »

M^{me} Baglee a décrit sa réaction :

C'était difficile quand Chad s'est fait tirer dessus, quand il est allé au poste d'ambulance et qu'il attendait une ambulance. Après la mort de Heidi, il a parlé sur la radio, et je n'oublierai jamais – je n'oublierai jamais qu'il a parlé sur la radio et qu'il s'est contenté de dire : « Savez-vous où se trouve mon ambulance? Parce que je saigne beaucoup », et j'ai repris le téléphone pour demander à l'ambulance où elle se trouvait. Et sachant que, bien sûr, ils ont besoin d'être en sécurité dans leur – dans leur intervention, mais j'avais un policier qui avait besoin d'aide, et c'est ce que je voulais. J'ai essayé de dire qu'il était dans cette voiture, qu'il n'avait pas de bande sur son pantalon, j'ai dit son nom et qu'il avait besoin d'aide.

On veut protéger nos membres. C'est – c'est notre – notre travail est de protéger les membres, de prendre soin d'eux, de s'assurer qu'ils rentrent chez eux [sains et saufs].

Et on n'a pas pu le faire ce jour-là. C'est notre pire jour, notre pire cauchemar qui se réalise. C'était – c'était difficile.

Mais on n'a pas eu le temps de réagir vraiment, de réagir émotionnellement, on a certainement réagi par notre – par nos actions et – en lui apportant de l'aide et en envoyant des gens sur place pour Heidi le plus vite possible, mais là – on ne pouvait pas réagir émotionnellement à ce moment-là parce qu'on avait un travail à faire⁸².

M. Green a fourni une description des services mis à la disposition du personnel du CCO (voir plus haut dans ce chapitre). Il a déclaré que « [o]n savait que si on avait besoin d'aide, on pouvait appeler, et que c'était couvert⁸³. » Il est conscient que

certaines membres de l'équipe ont eu recours à ces services. Il a résumé son point de vue sur le soutien apporté :

On m'a demandé à plusieurs reprises si on en avait fait assez, si on aurait dû reprendre le travail aussi tôt. Kirsten et moi-même faisons tous deux partie de l'équipe de direction. C'était le cas à l'époque et ça l'est toujours. On a tous les deux occupé le poste de commandant et on a dû faire face à de nombreuses situations. Et on l'a appris de Moncton, on nous l'a dit, que des personnes ont été mises en arrêt pendant un mois dans certains cas, certains répartiteurs, et que ce n'était pas nécessairement une bonne idée. Mais je ne sais pas non plus si cinq ou huit jours suffisaient. C'est presque impossible à dire. Je pense donc que les besoins varient d'une personne à l'autre. Et on a bénéficié d'un certain soutien. Mais si vous demandez à quelqu'un d'autre s'il a l'impression d'avoir reçu un soutien adéquat..., je ne sais pas ce qu'il va répondre, mais quelle que soit sa réponse, c'est la bonne⁸⁴.

M^{me} Baglee a également indiqué qu'elle était satisfaite du soutien reçu et qu'elle reconnaissait que d'autres personnes pouvaient avoir des expériences différentes :

J'ai moi-même dû prendre un peu de temps. J'ai probablement poussé un peu plus loin que je n'aurais dû, mais je voulais être là pour mon équipe et – en tant que superviseuse, en tant que personne de soutien, et dans mon – je fais ce travail parce que je veux aider les gens et mon équipe n'est pas différente des autres. Je voulais aussi les aider, donc j'ai voulu être là pour eux et les soutenir.

Je suis donc probablement restée un peu plus longtemps que je n'aurais dû, mais j'ai fini par prendre moi-même un peu de temps. J'ai pris quelques mois de congé⁸⁵.

Lors de son entretien avec la Commission, Darryl Macdonald, commandant du Centre de communications opérationnelles de la Division L (Île-du-Prince-Édouard), a souligné que le CCO a fait des progrès dans la promotion d'un comportement sain de recherche d'aide, y compris en réduisant la stigmatisation liée à la reconnaissance de ce besoin. Il a dit :

Je pense que cela a énormément changé au cours des cinq dernières années, vraiment. Je parle ouvertement sur le terrain avec mes collaborateurs et ils commencent à parler ouvertement avec moi, ce qui est formidable. Ils savaient que je sortais en cachette une fois par semaine pour quelque chose, alors autant leur dire pourquoi, n'est-ce pas. Et maintenant, ils sont... ils disent simplement à leur partenaire : « Oui, je vais voir le psychologue », comme s'il s'agissait d'une chose normale. Je ne sais pas si c'est le cas partout ailleurs, mais il faut que ce soit le cas⁸⁶.

M^{me} Baglee souligne : « Certaines personnes ne sont pas revenues. D'autres sont parties et ne reviendront peut-être jamais. Certaines personnes ne reviennent déjà plus⁸⁷. » M. Green a développé ce point :

Il y a 50 postes de préposés au CCO, 20 postes de préposés à temps plein, et ils étaient pratiquement tous pourvus, je crois, à l'époque. Nous en avons 50. Il nous reste maintenant 24 postes de préposés à temps plein, la plupart ayant été perdus à cause de Portapique d'une manière ou d'une autre.

Certains de ces postes sont encore techniquement occupés, mais 24 personnes sont en congé maladie : elles pourraient revenir, ou pas. C'est donc difficile.

Je ne veux pas mettre des mots dans la bouche de qui que ce soit parce qu'on a perdu toutes ces personnes. Il y a peut-être quelque chose à faire de plus. Je ne sais pas quoi. Mais ça fait beaucoup de monde, et on a perdu d'excellents préposés⁸⁸.

M^{me} Baglee a attribué ce taux élevé d'attrition à « l'ampleur de la situation », et M. Green en a convenu⁸⁹. Dans son entretien avec la Commission, M. MacDonald a également parlé du personnel qui n'a pas repris le travail au CCO après les pertes massives :

[C]'est tellement majeur le fait qu'il y a des gens qui ne reviendront jamais mais c'est la réalité, vous savez. Et donc, j'essaie de communiquer ce message à mon... personnel ici autant que possible et à mes collègues directeurs dans tout le pays, parce que je pense qu'ils doivent comprendre qu'une fois [qu'une telle chose] se produit, il y a une perte importante et un impact majeur sur les gens⁹⁰.

M. Macdonald a également souligné les répercussions des pertes massives sur les familles des personnes dont la vie a été fauchée.

La santé mentale est un gros enjeu. Il s'agira d'une question importante à l'issue de cette affaire. Je me sens terriblement mal pour tous ceux qui ont été impliqués. Je me sens terriblement mal pour les familles, en particulier. Mais les préposés étaient... oui, en tout cas. Perdre un membre pendant qu'on travaille est, j'en suis sûr, la pire chose qui soit. Les préposés considèrent les membres comme leur famille et ils se sentent directement responsables de leur sécurité, genre directement... vous n'imaginez pas à quel point ils sont agacés lorsqu'un membre ne se rapporte pas à eux, et c'est parce qu'ils se sentent personnellement responsables de leur sécurité. Et c'est... c'est difficile à comprendre pour quelqu'un de l'extérieur. Il n'est donc pas surprenant qu'ils s'effondrent quelques jours plus tard – ou des années plus tard – au lieu de le faire tout de suite⁹¹.

Au cours de la séance en petit groupe, on a posé la question suivante aux deux directeurs du CCO : « Qu'est-ce qui a été le plus difficile pour vous personnellement? » La réponse de M. Green a été :

Je n'avais aucune idée de l'ampleur de la douleur et du traumatisme que j'allais subir. Et c'est vraiment difficile d'en parler parce qu'en définitive, on était au téléphone, on était à la radio. Ce matin-là, les paramédics et les policiers étaient en plein dedans. Les familles des victimes, je ne peux même pas imaginer.

Il est donc difficile de parler de nous parce qu'on était dans une pièce. On était en sécurité dans une pièce et pourtant, c'était – il y a encore beaucoup de traumatismes, alors je ne peux même pas imaginer ce que certaines personnes traversent.

Il est donc difficile d'en parler, mais c'est la chose qui m'a le plus surpris. Le plus dur, c'est sûr, c'est que je n'avais pas – je n'avais aucune idée que je parlerais à mes collègues de travail de ce genre d'événements et que j'essaierais de leur apporter l'aide dont ils ont besoin, sans savoir moi-même quoi faire⁹².

M. Green a également expliqué qu'il a trouvé difficile de prendre part au travail de la Commission, incluant les rapports et les réponses. Il a parlé de l'information

diffusée par les médias et du fait que des sources dignes de confiance pouvaient avoir « un point de vue complètement différent, et un point de vue dont je n'aurais même pas rêvé. Et cela nuit à nos employés⁹³. » Il a qualifié de « très douloureuse » la publication par les tabloïds des appels au 911 et a indiqué qu'il avait fait de son mieux pour avertir l'équipe et la soutenir à travers ces difficultés. Il a raconté que l'un des employés du CCO qui avait travaillé ce jour-là a publié sur les médias sociaux un message expliquant à quel point tout le monde au CCO s'était démené lors des pertes massives. Il a lu la publication :

Et on voulait juste que tout le monde sache que tous, les membres sur la route, tous ceux à qui on a parlé ce jour-là, se sont vraiment démenés. On a fait ce qu'on a pu avec [les moyens] qu'on avait. C'était une lutte et on – tout le monde – a travaillé si fort. Les membres sur la route. Ils ont travaillé si fort. Tout le monde. Et il est difficile d'entendre des commentaires négatifs après avoir accompli ça⁹⁴.

Il reconnaît que la situation doit être bien pire pour les familles des victimes, mais note que « la couverture médiatique et le fait qu'il y ait eu tant, tant de douleur et aucun moyen réel d'y faire face, je suppose. C'est ce qui a été le pire⁹⁵. »

M^{me} Baglee a affirmé : « On est encore en train d'y faire face. Ça fait plus de deux ans et c'est toujours comme si cela venait d'arriver⁹⁶. »

Le Service de médecin légiste de la Nouvelle-Écosse

Deux membres du Service du médecin légiste de la Nouvelle-Écosse ont également participé à une séance en petit groupe dans le cadre de nos procédures publiques. L'infirmière médicolégale Eveline Gallant a décrit son expérience et les effets directs et indirects des pertes massives sur elle-même et ses collègues :

Certains d'entre nous avaient travaillé avec Heidi Stevenson et on les connaissait tous – tous ses collègues. Ils ont interagi avec notre organisation pendant des années. On a travaillé en étroite collaboration avec eux. Ça a été très difficile. Et d'essayer d'aider les gens, vous savez, d'essayer de faire face à tout ce stress aggravé qu'on subissait⁹⁷.

...

L'une des choses qui, je pense, ont été les plus difficiles pour notre groupe, c'est la santé mentale de toutes les personnes qui ont fait ce travail. Par exemple, notre personnel était présent sur les lieux, il a participé aux opérations de récupération, il y avait donc beaucoup de choses en jeu. Et aussi, vous savez, de parler aux familles dans les moments les plus terribles, d'avoir à faire face à tout ça, vous savez, il y a un large éventail d'effets à cause de tout ça. Donc, vous savez, c'est - c'est - c'est préoccupant⁹⁸.

Lindsay Denis, également infirmière médicolégale, a mis l'accent sur d'autres défis liés aux pertes massives, notamment l'impossibilité de fournir les informations demandées par les membres des familles :

Je pense que pour moi, la partie la plus difficile a été d'écouter les frustrations des familles ou les questions auxquelles je ne pouvais pas répondre. C'était difficile, parce qu'une partie de mon rôle consiste à aider ces personnes et à répondre à leurs questions, mais je n'étais pas en mesure de répondre à beaucoup d'entre elles, et c'était pénible. Compte tenu de la situation dans laquelle ils se trouvaient tous, je voulais faire tout ce que je pouvais pour eux, et c'était difficile de ne pas pouvoir le faire⁹⁹.

M^{me} Denis a expliqué :

Oui, on travaille en étroite collaboration avec la police, et lorsqu'il y a un homicide, la police nous demande généralement de ne pas divulguer d'informations précises, certains éléments [de preuve], afin de ne pas compromettre leur enquête. C'est exactement ce qu'on dit aux familles. Vous savez, en raison de l'enquête en cours, on ne peut pas divulguer certains éléments. Je peux vous dire que l'autopsie est faite, mais je ne peux pas vous donner de détails précis tant que la police ne nous a pas donné le feu vert pour le faire. Et on leur dit que, vous savez - mais c'est difficile d'entendre ça quand ils sont dans cette situation, et on essaie de garder ça en tête¹⁰⁰.

Services de santé

Un certain nombre d'organismes de services de santé ont participé à la réponse aux pertes massives.

Emergency Medical Care inc. (EMC) gère et exploite les ambulances terrestres, les services de téléassistance, les communications médicales, les opérations de transport médical aérien et le centre de communications médicales en Nouvelle-Écosse. La Commission s'est entretenue avec Paula Martell, directrice générale des services de santé, de la gestion des risques et de la conformité pour EMC; avec Mark Walker, responsable de la gestion des risques, de la conformité et des services cliniques pour les Services de santé d'urgence; et avec John Sanford, directeur principal des opérations provinciales – tous sous l'égide de Medavie Health Services, qui administre EMC en Nouvelle-Écosse. Ils ont fourni des informations sur la répercussion des pertes massives sur leurs employés. Au total, 72 membres du personnel d'EMC ont participé à l'intervention : 35 cliniciens de première ligne, 21 répartiteurs et 12 responsables. Cela correspond à environ 20 % des membres du personnel en poste la nuit du 18 au 19 avril 2020. M. Walker nous a informés des demandes d'indemnisation de la Commission des accidents du travail (CAT) liés aux répercussions des pertes massives :

Donc, 19 demandes ont été déposées auprès de la CAT, parce qu'il s'agit d'un accident de travail. Ainsi, le rythme de soumission des demandes – très révélateur en soi et tout à fait typique de certains de nos événements les plus majeurs – est le suivant : cinq demandes ont été déposées en avril 2020, six dans les six mois suivant l'événement, et huit après six mois. Il s'agit donc d'un total de 19 demandes d'indemnisation¹⁰¹.

M^{me} Martell a décrit la nature de ces demandes : « [N]otre division Santé et bien-être indique qu'elles sont directement liées [aux pertes massives]. Ça ne veut pas dire que ces dossiers ne sont pas compliqués par d'autres événements, comme vous le savez, mais c'est le mieux que nous puissions trouver¹⁰². » M^{me} Martell a également décrit le programme de soutien mis en place pour aider les employés d'EMC :

Dans un premier temps, on a donc le programme de soutien familial par les pairs, qui compte 30 bénévoles dans toute la province. Ce programme est organisé par un coordonnateur et profite des conseils d'un

professionnel de la santé mentale en ce qui concerne notre approche. On est davantage des interventionnistes que des thérapeutes, quel que soit le nom qu'on leur donne, et il s'agit vraiment d'un rôle de pairs, d'un rôle qui consiste à joindre le geste à la parole, et vous connaissez probablement très bien ce type de modèle, qui est en place depuis assez longtemps au sein de l'organisation, et qui est très, très actif¹⁰³.

Lors d'un entretien avec la Commission, Jesse Brine et Emily MacLeod, paramédics des Services de santé d'urgence, ont déclaré ne pas se souvenir d'avoir vu de publicité pour First Responders Assist (le programme qui offre aux premiers intervenants un accès 24/7 à des services de counseling et de soutien téléphoniques à court terme, comme nous l'avons décrit plus haut dans ce chapitre).

La Commission a également interrogé Heather Wolfe, directrice des services de santé à la RSNE et la D^{re} Janet (Jan) Sommers, médecin urgentiste au Centre de santé Colchester East Hants à Truro. Toutes deux ont décrit les répercussions des pertes massives et leur réaction face à elles. M^{me} Wolfe a expliqué qu'elles ont très vite compris l'ampleur de l'incident :

Ainsi, le jour du 19, qui était un dimanche, il est clairement apparu qu'on était au milieu d'une terrible tragédie et qu'on devait mettre en place des mesures de soutien pour le personnel et les médecins dès que possible. Je pense que ce qui est devenu parfaitement clair à partir de ce moment-là, c'est que ça dépassait de loin tout ce à quoi on pouvait répondre, et c'est devenu évident dès les premières heures et les premiers jours, au fur et à mesure qu'on avançait dans le temps¹⁰⁴.

La D^{re} Sommers a indiqué la nature limitée des soutiens disponibles dans la région et les répercussions importantes et durables que l'incident a eues sur leur travail :

[J]'aimerais que la Commission comprenne qu'en tant que service d'urgence et fournisseur d'une grande partie des soins primaires dans notre région, parce que l'accès aux soins primaires est limité, il n'y avait vraiment... aucun moyen d'accéder facilement au système de santé mentale à l'époque. On a été le lieu d'accueil non seulement des victimes immédiates de l'incident, mais aussi, je dirais, dans les prochaines... Je veux dire, surtout dans les 24 heures qui ont suivi, on était aussi le lieu où les gens se rendaient en situation de crise parce qu'ils avaient, par exemple, perdu un être cher dans l'incident. On a également continué à recevoir

quotidiennement, pendant de très nombreuses semaines, des personnes touchées par l'incident, physiquement ou mentalement, et on a écouté chaque jour leurs récits individuels sur ce qui s'était passé. Il ne s'agissait donc pas d'un événement ponctuel pour nous, c'était... c'était... c'était en cours, et cela continue deux ans plus tard¹⁰⁵.

M^{me} Wolfe nous a informés des difficultés rencontrées par le personnel hospitalier pour accéder au soutien dont il avait besoin en raison du traumatisme secondaire lié au traitement d'autres personnes touchées par les pertes massives :

Je pense qu'on a essayé d'apporter une réponse typique à une situation très atypique. Ils ont donc fait venir un psychiatre, l'ont installé dans une salle de conférence dans un endroit très visible de l'hôpital et ont dit « si vous vous sentez dépassé pendant votre service, vous pouvez aller parler au psychiatre ». Mais si vous comprenez les types de situations d'urgence, il n'y a aucune chance que [les membres du personnel] passent devant tous leurs collègues pour se rendre dans une salle de conférence afin d'obtenir de l'aide. L'autre problème est qu'ils n'auraient pas pu s'absenter parce que les exigences du service sont si importantes et que nous manquons tellement de personnel qu'il n'est pas possible de quitter son quart de travail, et il était très peu probable qu'une personne vienne de chez elle pour avoir un entretien. Il y avait donc un certain nombre de choses qui n'allaient pas du tout, je pense, les bonnes intentions [étaient là], mais pas vraiment bien informées compte tenu de la manière dont [le soutien] a été proposé. Ils n'ont pas compris leur public¹⁰⁶.

La D^{re} Sommers a complété le point de vue de sa collègue et a parlé des répercussions cumulatives d'un autre événement :

[L]e personnel devait pouvoir s'absenter, ce qui n'a pas été le cas. Ainsi, si vous voulez parler de traumatisme, le même groupe de personnes qui travaillait pendant cet incident travaillait également lorsqu'un jeune enfant a été porté disparu à Truro une semaine plus tard. Et donc, vous savez, oui, il n'y avait pas de possibilité pour les gens de s'éloigner de leur travail et d'entrer en contact avec leur humanité... Et ce que je voulais dire à propos de toutes ces ressources qui n'étaient pas là pour la collectivité, c'est que non seulement l'équipe d'urgence était traumatisée, secondairement ou par procuration, mais qu'elle devait constamment lutter pour

obtenir du soutien pour les personnes qui, selon elle, en avaient vraiment besoin, alors qu'elle était elle-même en difficulté. Il ne s'agissait donc pas seulement des répercussions du traumatisme indirect, mais aussi d'une frustration, d'un obstacle après l'autre¹⁰⁷.

Une partie des difficultés rencontrées par le personnel de santé pour accéder au soutien dont il avait besoin est liée à la taille de la collectivité. Comme l'a indiqué la D^{re} Sommers :

Je pense qu'il n'est peut-être pas très judicieux de demander de l'aide à vos collègues spécialistes de la santé mentale avec lesquels vous travaillez tous les jours. Je pense que ces collègues avaient de très bonnes intentions et voulaient soutenir les personnes avec lesquelles ils travaillaient, mais il y a des détails personnels que vous ne voulez peut-être pas révéler à quelqu'un avec qui vous travaillez au quotidien. Donc, oui, je pense qu'une partie de l'aide a été offerte par le biais d'une intervention de crise typique, donc, vous deviez appeler... au lieu d'une voie directe vers l'aide, vous deviez appeler un numéro 1 800, ce qui n'était tout simplement pas très adapté, je pense, à la situation. Et je connais un membre du personnel qui a été très directement touché, qui a appelé, laissé ses coordonnées, et qui n'a jamais été rappelé... il n'a jamais été rappelé. Ce n'était donc pas vraiment idéal, la façon dont le soutien était coordonné¹⁰⁸.

Les répercussions continues des pertes massives ont été pleinement visibles à l'approche de la date de la première commémoration de l'incident. La D^{re} Sommers a fait part de son sentiment d'urgence quant à l'élaboration d'un plan pour faire face à la résurgence des besoins à ce moment-là :

[L]orsque l'anniversaire de l'événement approchait et que rien ne s'était encore produit, je pense que ça faisait six ou huit semaines que je disais : « Les gars, l'anniversaire approche. Qu'allons-nous faire en tant qu'organisation pour reconnaître ce qui s'est passé? » Je veux dire que certaines choses ont bien été faites, et je me souviens... et ce n'est pas un commentaire que... parce que c'est moi qui frappais du poing en disant : « Vous devez être prêts. Quel est le plan? Comment allons-nous soutenir la collectivité? Je ne sais pas si les gens vont se présenter parce que c'est l'anniversaire [de l'événement]. » ... Mais pour moi, il s'agissait simplement

que l'organisation reconnaisse que quelque chose devait se passer pour que... vous savez, que... Je pense donc qu'à l'époque de l'anniversaire, les dirigeants de la région Nord, en particulier, commençaient à comprendre et à se dire, « Oh, c'était un événement majeur » et « On n'a pas encore été vraiment à la hauteur. » Mais encore une fois, il n'y a pas moyen de faire les choses exactement comme il le faudrait, alors je ne sais pas¹⁰⁹.

Dans son observation, la RSNE reconnaît que malgré ses « efforts pour soutenir son personnel pendant cette période sans précédent », elle n'a pas été en mesure de répondre pleinement aux besoins. Son auto-évaluation met en évidence des « domaines à améliorer en ce qui concerne la santé et la sécurité au travail », et l'observation donne un aperçu des initiatives actuelles et futures prévues à cette fin¹¹⁰.

Les premiers répondants de la GRC

La Commission s'est entretenue avec un grand nombre de membres du personnel des services de police, y compris les premiers intervenants, au sujet de diverses questions relevant de son mandat – notamment leur expérience en matière de soutien post-événement. Nous examinons ces données en fonction de trois thèmes : les répercussions, le soutien organisationnel et la sensibilisation aux soutiens à la santé mentale.

Le gend. Luke Murphy a évoqué la difficulté de mener l'enquête compte tenu des répercussions des pertes massives : « Vous savez, il y a beaucoup de choses importantes qui doivent être faites aux fins de l'enquête, mais je sais qu'il y a eu... beaucoup de gens qui ont eu des difficultés pendant des mois par la suite, y compris moi-même¹¹¹. »

Il a minimisé son propre besoin de soutien par rapport aux autres, une tendance commune aux intervenants d'urgence que nous avons abordée dans la première partie de ce chapitre. Le gend. Murphy a dit :

[C]'est sûr qu'il y a eu des membres... qui ont vécu des choses bien pires que moi, des choses terribles qui ont changé leur vie, oui. Je veux dire que, compte tenu de l'ampleur du nombre de personnes impliquées, je comprends tout à fait, comme je l'ai dit plus tôt... j'ai été surpris de voir à quel point nous avons été contactés rapidement par quelqu'un... Et aussi,

les... vous savez, les membres qui étaient sur le terrain à Portapique le 18, les membres qui, vous savez, étaient... surtout, vous savez, les membres du Groupe tactique d'intervention, les personnes qui ont été témoins de toutes ces choses terribles. Je veux dire qu'il y a des gens qui ont connu une situation bien pire que la nôtre dans le district de Halifax, et je suis... et j'espère que ces gens ont reçu une aide poussée avant moi¹².

Le gend. Trent Milton a déclaré que les appels entre pairs faisaient participer des membres de l'extérieur de la province, qui ne comprenaient pas ce qu'ils avaient vécu en Nouvelle-Écosse.

Lors d'un entretien avec la Commission, le serg. Darren Bernard a raconté qu'il a fallu environ deux semaines pour que le Détachement de Millbrook reçoive le soutien offert à la Division H. La Première Nation de Millbrook est l'une des 13 Premières Nations de Nouvelle-Écosse à avoir conclu avec la GRC un contrat de maintien de l'ordre qui crée des détachements « autonomes » dotés de leur propre structure de commandement. Au moment des pertes massives, le Détachement de Millbrook comptait un sergent, un caporal et cinq gendarmes.

Lors de son entretien avec la Commission, le cap. à la retraite Timothy (Tim) Mills a parlé des répercussions persistantes des pertes massives et des facteurs qui ont augmenté le stress post-incident pour lui :

[É]coutez, il y a... des choses dont on aurait pu parler aujourd'hui et à propos desquelles je serais probablement devenu émotif. Vous savez, je n'ai pas pleuré depuis 20 ou 30 ans. J'ai failli le faire à plusieurs reprises l'année dernière, et il y a certaines choses que je suis heureux que vous n'ayez pas abordées, mais je veux dire, non, je ne suis pas un dur à cuire; je suis un être humain, vous savez. Mais, vous savez, ce... comme je l'ai dit, j'ai... J'ai traité des plaintes concernant des armes à feu, j'ai été à Moncton, j'ai tiré sur des gens dans le passé, vous savez, j'ai tué quelqu'un, parce que c'était mon travail, je peux y faire face. Je suis en paix avec moi-même en sachant que j'ai fait les bonnes choses, en combattant les criminels. C'est ainsi que je vois les choses. Donc je suis en paix avec ça. Mais lorsque vous menez une guerre pour les gens et... et je n'aime même pas... tout ça, vous savez... vous savez, les stratèges de salon et tout ça dans les médias, cela ne me dérange pas, un petit peu, mais pas beaucoup. Je comprends les médias, vous savez, ils veulent nous dépendre pour vendre leur salade. Et donc, vous avez la société qui les croit et qui

vous juge, mais vous savez, eh bien, je m'attends à ça de leur part. [Mais] je ne m'attends pas à ce que nos supérieurs s'opposent à nous et nous... traitent comme ils l'ont fait, après avoir donné le meilleur que je pouvais donner¹¹³.

La perception d'un manque de soutien de la part de l'organisation est un autre facteur qui contribue à une expérience négative et aggrave le stress créé par l'incident lui-même.

Certains agents de police ont révélé qu'ils avaient eu des expériences positives en matière d'accès à l'aide après les pertes massives. Par exemple, le gend. Murphy a déclaré :

Au cours de ma carrière, j'ai été impliqué dans plusieurs incidents critiques, comme le sont tous les policiers... Et c'était il y a plusieurs années maintenant, mais ce que je dirai par... par rapport à cet incident, je me suis senti beaucoup plus soutenu par la GRC à la suite de... à la suite de Portapique. Je ne sais pas si je dirais que c'est par la GRC, mais j'ai eu l'impression que... J'ai eu l'impression que la GRC avait mis en place des ressources adéquates immédiatement après l'incident pour s'assurer que les gens avaient, au minimum, quelqu'un à qui s'adresser s'ils en avaient besoin¹¹⁴.

Le gend. Michael (Mike) Woolcock a décrit comment, de son point de vue, des dispositions ont été prises pour s'assurer que les mesures de soutien appropriées étaient accessibles, mais que le système pouvait encore être renforcé. Il a dit :

Je pense que c'est un domaine que nous pouvons toujours améliorer. J'ai certainement eu accès à du soutien. On a fait un débriefage de l'incident critique en groupe, comme on le ferait normalement dans un cas très traumatisant comme celui-ci. J'ai également eu quelques consultations téléphoniques avec les services de santé mentale proposés par la GRC. La Gendarmerie a agi de manière proactive. En dehors de cela, j'ai évidemment accès à des services de counseling et à tout soutien en matière de santé mentale dont je pense avoir besoin. Je peux dire que j'en ai profité et que je me sens pleinement soutenu dans cette démarche. Je pense que c'est quelque chose qu'on peut toujours améliorer, cependant¹¹⁵.

La gend. Victoria (Vicki) Colford a expliqué que, de son point de vue, le soutien initial a surtout pris la forme d'appels téléphoniques :

Je suis sûre que c'était le tout premier jour où quelqu'un du soutien par les pairs m'a appelée. Andy O'Brien était notre sergent à l'époque. Il m'a appelée dans les 24 heures, je dirais. Il y a eu beaucoup d'appels. Andy a appelé, Al a appelé. Votre - deux personnes du soutien par les pairs m'ont appelée. Genre de différentes provinces. Je dirais que la première personne qui a appelé était de la Saskatchewan ou de l'Ontario. Genre, il y avait beaucoup d'appels. Et je pense que je n'ai jamais été impliquée dans une telle situation, mais je crois que c'était bien mieux ainsi qu'il y a 20 ans. Mais il y avait beaucoup d'appels¹¹⁶.

Lorsqu'on lui a demandé si cette approche était suffisante pour répondre à ses besoins, la gend. Colford a répondu par l'affirmative : « Je le pense. Ouais. Et, bien sûr, vous le saviez, n'est-ce pas? Les gens - vous saviez [quelles ressources] il y avait. C'était comme si c'était tout de suite. Donc - oui¹¹⁷. »

Le gend. Murphy a également mentionné les appels téléphoniques de pairs :

J'ai eu l'impression que la GRC avait mis en place des ressources adéquates... immédiatement après l'incident pour s'assurer que les gens avaient, au minimum, quelqu'un à qui s'adresser s'ils en avaient besoin. Je me souviens d'avoir été très choqué, une fois de plus, par rapport à mon expérience passée, de recevoir un appel, en l'espace d'une semaine ou d'une semaine et demie, de... de quelqu'un qui avait une idée de mon implication ce jour-là, me proposant de... de parler au téléphone, me proposant de parler sur... Zoom, par téléconférence ou par vidéoconférence. Vous savez, même si c'était juste pour discuter ou demander, vous savez, quelles... quelles autres options existent. Mais j'ai trouvé ça... J'ai pensé qu'il était bon qu'au moins, vous savez, au début, il y ait eu un effort pour dire : « Hé, nous réalisons... nous réalisons que vous étiez là, nous réalisons que vous étiez impliqué et nous... nous réalisons que l'incident dans son ensemble était... était terrible et que vous en avez probablement été témoin... » et, vous savez... et c'est tout à fait le type de conversation que nous avons eue, ce qui... ce qui était... ce qui était bien¹¹⁸.

Le cap. Al Jarret MacDonald et le serg. Darren Bernard ont fait l'éloge des débriefages de la GRC. Le serg. Bernard a dit : « [I]ls ont rapidement organisé le débriefage, qui s'est déroulé vendredi sans problème, ce qui est une bonne chose¹¹⁹. » Selon le cap. MacDonald :

J'ai assisté à des débriefages antérieurs et celui-ci était, celui-ci était bon. C'était, hum, vous savez, ils ont réparti les gens dans différents groupes et il n'y avait pas, c'était tous les membres qui étaient impliqués et un psychologue. Il n'y avait pas de directeurs sur place. Il y avait, c'était juste des gars et des filles normaux de la base. On n'a donc pas hésité à en parler. Le débriefage critique a donc permis de constater que de nombreux progrès ont été accomplis et je l'ai certainement constaté lors de cette réunion, à la suite de cette réunion ou après celle-ci¹²⁰.

Toutes les personnes interrogées par la Commission n'ont pas réagi positivement au soutien par les pairs offert aux membres de la GRC. Par exemple le cap. MacDonald a indiqué :

Et je me souviens avoir dit : « Pouvez-vous me dire ce qu'est le bien-être des employés? » Je n'en ai aucune idée. Tout ce que je sais, c'est qu'il y a le soutien par les pairs et la Direction générale, ce qui est bien sur papier, mais je n'ai jamais, je ne connais personne qui, comme moi, je ne vais pas appeler la Direction générale. Et je n'ai même pas vraiment, je ne sais pas ce qu'est le soutien par les pairs, si ce n'est qu'une fille de Winnipeg m'a appelé pour savoir comment j'allais. Et je ne vais pas lui dire par téléphone – à un spécialiste quelconque du soutien par les pairs de Winnipeg ou du Manitoba. Mais je n'avais aucun intérêt pour... c'était... Ça ne m'intéressait pas¹²¹.

Les réflexions du cap. MacDonald reflètent également le manque de sensibilisation aux mesures de soutien en matière de santé mentale, un autre obstacle majeur à la recherche d'aide. Il a développé ce point :

Mais en tant que superviseur essayant d'aider d'autres personnes, j'étais en quelque sorte dans une situation où je me demandais ce que je devais faire, car il n'y a pas de manuel. Il y a les services d'aide aux employés, le soutien par les pairs. Comme [pour toute chose], vous ne pouvez obliger personne à faire quoi que ce soit.

...

Je ne suis pas spécialiste de la santé mentale. Je ne sais pas, vous savez... Juste un endroit où les emmener ou presque, comme si quelqu'un allait chez quelqu'un pour les aider. Je ne sais pas. Il m'a semblé qu'il y avait un décalage chaque fois que je demandais aux gens ce qu'était le bien-être mental ou le bien-être des employés et qu'ils ne pouvaient pas me le dire parce que c'est juste un mot ronflant derrière lequel les gens se cachent en quelque sorte.

...

Eh bien, lorsqu'un superviseur appelle un autre superviseur, un superviseur plus haut placé, et qu'il ne peut pas vous le dire non plus, alors il y a, vous savez. Que faites-vous alors pour votre employé¹²²?

Le gend. Milton a également fait remarquer le manque de substance des ressources mises à disposition au cours de la période qui a suivi les pertes massives :

En tant qu'organisation, la GRC prône le bien-être, nous avons toutes ces structures différentes pour prendre soin de nos membres, mais elles ne sont pas nécessairement appropriées. On recevait des appels de membres très jeunes qui offraient de l'aide par les pairs, qui avaient un ou deux ans de service, qui n'avaient jamais rien vécu, et il s'agissait plus d'un appel téléphonique pour cocher la case « appel téléphonique ». Oui, on a appelé ces membres qui ont vécu une expérience traumatisante. On a fait preuve de diligence. Mais il n'y a vraiment – il n'y a pas de matière dans ce qui est accessible. Les pensées sont là, mais les actions réelles ne sont pas au rendez-vous¹²³.

Le gend. Milton a fait part de quelques idées sur la façon dont les programmes de bien-être de la GRC pourraient être améliorés :

Je pense qu'en avril 2020, nous n'étions pas prêts institutionnellement à y faire face. Je pense que beaucoup de leçons ont été apprises depuis, et je pense que l'approche a changé sur beaucoup de points. Mais en ce qui concerne les fusillades impliquant des membres, à l'époque, il n'y avait vraiment pas de stratégie en place au sein de la division. Aujourd'hui, on a mis en place des processus de réintégration et... des choses comme ça pour nous aider. Et on a impliqué plusieurs membres de l'équipe pour...

pour prendre part à la facilitation, n'est-ce pas. Et je pense que le fait d'avoir des personnes qui ont vécu des incidents critiques, des membres qui ont été impliqués dans des fusillades, et qui disent « Hé, vous savez quoi, on est là pour vous soutenir », c'est une bonne chose. Vous pouvez... vous pouvez vous en sortir. Ce sont les choses que j'ai vécues lorsque j'ai traversé cette épreuve. Vous vivez peut-être des expériences similaires, mais voici quelques stratégies qui peuvent vous aider¹²⁴. »

Le gend. Murphy a également fait part de son point de vue sur les limites actuelles et les améliorations futures de l'approche de la GRC :

Je pense qu'en tant que policiers en général, les gens sont réticents à parler de santé mentale. Ça s'améliore, encore une fois, mais je... Je pense que la GRC pourrait faire un meilleur travail à long terme en disant : « D'accord, vous ne voulez pas d'aide pour l'instant, pas de problème. Puis-je vous rappeler, disons, dans deux semaines ou un mois? » ou autre, et au fur et à mesure que le temps passe, « Bien sûr, ce délai peut être prolongé¹²⁵. »

Lors de leurs entretiens avec la Commission, les gend. Milton et le cap. Mills ont expliqué qu'ils avaient proposé que les membres étant intervenus durant les pertes massives soient affectés ensemble à des tâches administratives afin de se soutenir et de s'entraider à surmonter le traumatisme. Ils ont déclaré que lorsqu'ils ont présenté cette proposition à la direction par l'intermédiaire du Bureau des relations employeur-employés, elle a été « rejetée d'emblée ». Le gend. Milton affirme qu'on lui a dit que si les membres avaient besoin d'un congé, « ils pouvaient se mettre en congé maladie, mais nous ne sommes pas d'accord pour qu'ils soient affectés [à des tâches administratives] ». Le gend. Milton a déclaré qu'au lieu de soutenir la stratégie d'adaptation des membres en matière de santé mentale, il a eu l'impression qu'on leur disait de rentrer chez eux et de se débrouiller seuls.

Comme indiqué dans le Volume 3, Violence, et dans le Volume 5, Services de police, il existe différents points de vue sur la manière dont cette demande a été traitée et sur les raisons du refus. Le point commun est que des problèmes systémiques au sein de la Division H de la GRC ont entraîné une mauvaise gestion de cette demande et de la situation qui en découlait, au détriment des membres du Groupe tactique d'intervention (GTI) et de Kelly Sullivan, une employée civile de l'équipe du Bien-être/BREE. La demande pour que les membres du GTI disposent de temps pour faire un débriefage ensemble sur la base de leurs expériences communes au

cours des pertes massives est conforme aux principes des meilleures pratiques sur le plan du soutien par les pairs. Toutefois, du point de vue du genre, Milton, la façon dont la question plus haut a été traitée a donné aux membres du GTI l'impression « que notre organisation ne nous soutenait pas¹²⁶ ». Comme nous l'avons vu ci-dessus, la perception d'un manque de soutien organisationnel est un facteur clé dans l'aggravation des effets du stress post-incident critique.

Le genre, Murphy a cerné deux autres problèmes dans le plan de soutien après les pertes massives de la GRC. Le premier touche la concentration des ressources en début de processus, alors que des soutiens à plus long terme sont nécessaires. Le deuxième, c'est que les étapes du processus représentent davantage des cases à cocher qu'un suivi significatif. Il a dit :

Mais, vous savez, lorsque ça fait six mois que l'incident a eu lieu, on pourrait peut-être nous appeler pour nous dire : « Je sais que cela fait six mois que l'incident s'est produit. Vous savez, je vous rappelle juste pour vous proposer ce que nous avons [comme ressources] entièrement confidentielles. » Je pense que ce serait bénéfique, surtout si quelqu'un est vraiment... vous savez, la personne a eu le temps de tout assimiler, c'est... l'adrénaline est en quelque sorte retombée maintenant, et la personne est dans un espace mental où elle peut vraiment commencer à aborder ce qui s'est passé¹²⁷.

Conclusions et recommandations

Il n'existe pas de stratégie unique pour répondre aux besoins des intervenants d'urgence à la suite d'un incident impliquant des pertes massives. Des stratégies favorisant le bien-être devraient être élaborées pour répondre aux besoins de chaque personne impliquée dans l'intervention, en fournissant un éventail de ressources en matière de santé mentale et de bien-être, et une aide à la navigation pour aider les intervenants à évaluer leurs besoins et à les mettre en relation avec les services de soutien nécessaires.

Pat Bouchard, membre de la GRC à la retraite, a insisté sur ce point : « Le traumatisme est différent et les réactions sont différentes pour chacun. Il faut donc vraiment s'adapter à la personne¹²⁸. » De même, Mary Fetchet a souligné qu'« il est vraiment important de ne pas présumer des besoins des gens... nous menons un

sondage annuel auprès des personnes que nous servons, et nous voulons savoir si les programmes que nous proposons sont utiles ou non. Vous savez, quelle est leur disponibilité pour faciliter la participation, et puis, bien sûr, quels sont les autres services dont [le personnel] a besoin, ou quels seraient les autres sujets [à aborder]. »¹²⁹ Il est plus facile de répondre aux besoins individuels lorsqu'une gamme d'options de traitement est en place. Comme l'a expliqué Mary Fetchet : « Je pense que la psychoéducation, la mise en place d'un réseau de soutien par les pairs et l'accès à des soins de santé mentale – à des soins de santé mentale confidentiels – représentent vraiment la voie à suivre pour envisager la satisfaction des besoins de manière holistique. Et je pense que la psychoéducation peut également être axée sur l'élimination de la stigmatisation¹³⁰. »

À différents moments du processus de la Commission, les intervenants d'urgence et les dirigeants des organismes de sécurité publique ont cerné les enjeux à traiter et ont formulé des propositions de changement. Nous avons examiné les contributions reçues de toutes les sources : entretiens avec la Commission, témoignages, séances en petits groupes, consultations et observations écrites. Bien que certains des points soulevés s'adressaient à des organismes précis, nous nous concentrons ici sur les thèmes communs déterminés dans cette contribution et nous les résumons. Nous encourageons tous les organismes de service public à revoir leurs politiques et leurs pratiques à la lumière de ce résumé. Les plans de bien-être après un incident critique devraient donc porter sur les points suivants :

1. **Mise à disposition de personnel supplémentaire:** Des travailleurs d'urgence d'autres territoires de compétence devraient être mis à disposition pour soulager les intervenants d'urgence touchés par l'incident critique; des stratégies devraient être élaborées pour garantir que tous les intervenants puissent prendre les congés nécessaires, quel que soit leur poste (y compris, par exemple, les membres du Groupe des crimes majeurs).
2. **Modifications des politiques d'absence :** Des dérogations aux politiques d'absence et de congé devraient être prévues pour tenir compte des circonstances particulières d'un incident impliquant des pertes massives et pour permettre aux intervenants d'urgence de prendre le temps nécessaire pour répondre à leurs besoins en matière de bien-être.
3. **Débriefage :** Ces incidents devraient pouvoir faire l'objet d'un débriefage commun.

4. **Réunions en personne et communication** : Davantage de réunions en personne et de communication sont nécessaires dans la période qui suit l'incident.
5. **Suffisance des ressources** : Un soutien plus important est nécessaire, plus régulièrement et sur une plus longue période.
6. **Uniformité des ressources de soutien** : Les intervenants d'urgence doivent avoir accès à des ressources de soutien comparables, quelle que soit leur désignation au sein d'un organisme de service public (par ex., les membres civils de la GRC et fonctionnaires) et d'un organisme à l'autre.
7. **Facilitation du soutien sur place** : Le lieu de l'assistance sur place doit permettre aux intervenants de s'entretenir avec des conseillers, y compris, par exemple, en faisant en sorte que des superviseurs ou d'autres parties facilitent les absences à cette fin.
8. **Coordination des mesures de soutien** : La coordination interne des services de soutien est nécessaire au sein des organismes de sécurité publique pour faciliter l'accès des intervenants d'urgence.
9. **Unités internes de bien-être** : À la suite de pertes massives, les unités internes de bien-être devraient être dotées des ressources nécessaires pour répondre aux demandes supplémentaires (y compris, dans le cas de la GRC, détenir la désignation opérationnelle plutôt qu'administrative).
10. **Rôle des responsables de l'encadrement, des superviseurs, des gestionnaires et des dirigeants** : Les responsables de l'encadrement, les superviseurs, les gestionnaires et les dirigeants devraient avoir l'expérience et les capacités nécessaires pour apporter leur soutien et agir proactivement afin de veiller à ce que les besoins des intervenants d'urgence soient satisfaits. Il s'agit notamment de connaître les mesures de soutien à la santé mentale accessibles pour aider leurs employés, et de se tenir à jour sur le sujet. Il conviendrait d'organiser davantage de formations à l'intention des responsables de l'encadrement et des superviseurs sur la manière de soutenir les employés après des incidents traumatisants, et les gestionnaires devraient être plus attentifs aux problèmes auxquels sont confrontés les membres des équipes d'intervention d'urgence sur le terrain.

Au cours de la phase 3 de la consultation des Participant(e)s, menée auprès des organismes de maintien de l'ordre, Douglas Wasylenki a proposé un modèle faisant écho à l'opinion d'expert de M^{me} Fetchet :

De nombreux policiers sont réticents à demander de l'aide après un incident critique; cependant, ces mêmes agents discutent volontiers de ces événements lorsqu'on les aborde. La police peut être une communauté très soudée, et c'est une communauté qui fait face aux mêmes expériences, aux mêmes pressions et, oui, même aux mêmes peurs. Dans de nombreux cas, les policiers sont réticents à parler de ces événements traumatisants, même avec leur famille, voire avec des professionnels de la santé mentale formés. Il est donc essentiel de disposer d'une équipe de débriefage des incidents critiques composée à la fois de professionnels de la santé mentale et de pairs aidants formés et respectueux de la confidentialité pour aider ces membres.

Enfin, des débriefages réguliers sur les incidents critiques [devant être] menés par des professionnels de la santé mentale formés et assistés par ces pairs. J'ai constaté à maintes reprises qu'un contact régulier avec des professionnels de la santé mentale, dans le cadre des avantages offerts aux membres, ne peut être que bénéfique. Je dirais à la Commission que le succès sera au rendez-vous lorsque les administrateurs de la police commenceront à constater des dépenses substantielles pour des visites régulières de santé mentale, sans autre raison que le fait que les membres utilisent ces ressources et les considèrent comme un avantage. Cela permettra d'établir un dialogue avec les professionnels de la santé mentale lorsque tout va bien, et cela aidera simplement ces membres¹³¹.

Les politiques de bien-être efficaces sont la preuve qu'un organisme de sécurité publique valorise ses employés, et c'est tout aussi important qu'un modèle de service particulier. Le s.é.-m. Wes Blair de la Division H de la GRC a expliqué :

En tant qu'affirmation pour un policier après qu'il eut accompli son devoir, il est important qu'il se sente soutenu, à la fois par l'organisation et dans ses actions – mais aussi qu'on tienne compte de la réalité, à savoir qu'il peut devoir chercher à obtenir de l'aide. Nous ne devrions pas considérer cet aspect comme une médicalisation. Nous sommes tous des êtres humains sous l'uniforme, et dans de nombreux cas, il s'agit de situations dans lesquelles personne ne devrait se trouver, et pourtant, nous y sommes confrontés encore et encore. Ainsi, le maintien d'un contrôle régulier avec ce membre, une variété de ressources pour s'adapter à la fois à l'incident et à la personne, et le dépistage ou le contrôle pour assurer la résilience avant le prochain incident sont – sont tous des éléments

que nous trouvons d'importance critique, des choses que nous essayons de faire avancer, [et cela reflète] les commentaires que nous recevons des membres¹³².

Dans la première partie de ce chapitre, nous avons conclu que la planification et la préparation préalables à l'incident sont nécessaires pour jeter les bases du bien-être mental des intervenants d'urgence. Ces efforts préalables à l'incident doivent ensuite être convertis en stratégies nécessaires pour répondre aux besoins exprimés après l'incident.

Les leçons tirées de l'examen de la fusillade de la boîte de nuit Pulse d'Orlando peuvent aider à l'élaboration d'une stratégie favorisant le bien-être post-événement :

- Ces stratégies devraient s'étendre au-delà des premiers intervenants et inclure tout le personnel impliqué dans l'intervention en cas d'incident critique (leçon 6.3.2).
- Déterminer si les programmes traditionnels d'aide aux employés (PAE) et les autres structures de santé mentale sont adaptés aux événements impliquant un grand nombre de victimes et si des ressources extérieures devraient être mises à disposition (leçon 6.4.1).
- Le personnel devrait avoir la possibilité de choisir ce qui répond le mieux à ses besoins (par ex., options pour le calendrier et la structure des débriefages) (leçon 6.3.1).
- Les dirigeants de l'organisation doivent donner le bon ton après l'événement et « veiller à ce que toutes les personnes impliquées dans l'intervention se sentent valorisées et aient accès aux ressources de santé physique et mentale dont elles peuvent avoir besoin[.] » (leçon 6.3.1).

Le rapport sur la fusillade d'Orlando recommande également de désigner un commandant de l'incident chargé de la santé mentale pour surveiller le bien-être du personnel, coordonner les débriefages et orienter les employés vers des services spéciaux (leçon 6.5.1). Ce poste devrait être confié à une personne qui « connaît bien l'organisme et la culture de la sécurité publique; qui est crédible auprès du personnel de l'organisme; qui a une formation en santé mentale; qui a des liens avec la communauté locale de la santé mentale; qui comprend les effets des

traumatismes; et qui connaît les premiers soins psychologiques¹³³ ». Le rapport souligne que « [c]e poste est également nécessaire pour conseiller la direction de l'organisme sur les décisions opérationnelles ayant des répercussions sur la santé mentale du personnel (y compris l'affectation des tâches et des équipes) et pour approuver et gérer les prestataires de services de santé mentale autodéployés¹³⁴ ».

L'une des étapes primordiales prend la forme du débriefage efficace à la suite de pertes massives – la première des nombreuses étapes qui peuvent être cruciales pour le parcours de guérison d'un intervenant d'urgence. Il donne le ton à la première phase de rétablissement. L'équipe de gestion du stress en cas d'incident critique du Service de police d'Orlando a organisé un débriefage formel obligatoire pour tous les employés impliqués dans l'intervention lors de la fusillade de la boîte de nuit Pulse – un débriefage qui s'est tenu le mardi 14 juin 2016, moins de 72 heures après l'attentat. Le Service de police d'Orlando a également invité les employés et les intervenants des 26 autres organismes qui ont participé à l'intervention au Pulse à participer au débriefage; bon nombre de ces intervenants étaient également tenus par leur organisme respectif d'y participer.

Le rapport sur la fusillade d'Orlando décrit ce débriefage :

La séance s'est déroulée dans une école secondaire et a commencé par une présentation générale des symptômes du stress post-traumatique, suivie d'informations sur la gestion du stress, d'évaluations du bien-être général du personnel et d'un récapitulatif de toutes les ressources en matière de santé mentale et de bien-être mises à la disposition des policiers. Les participants ont ensuite été répartis au hasard en petits groupes et ont été encadrés par des membres de la gestion du soutien en cas d'incident critique (CISM) – accompagnés du personnel de soutien par les pairs – dans des discussions sur leur rôle dans l'intervention et leurs réactions personnelles à l'événement. Une deuxième séance de débriefage formel a eu lieu en novembre 2016. Ce deuxième débriefage a été une nouvelle occasion pour les experts en santé mentale de décrire les symptômes à long terme du stress post-traumatique et d'animer des discussions sur les conséquences émotionnelles de l'intervention au Pulse sur les participants¹³⁵.

Le rapport souligne également :

Il est important que la direction donne le ton pour aborder ouvertement les besoins en santé mentale de l'ensemble de l'organisme, en particulier en période de crise, et en discuter honnêtement. « Lors d'un incident critique, il est facile pour le service d'identifier le personnel qu'il pense être affecté et de lui apporter son soutien. Il est difficile de porter un tel jugement lorsque le personnel impliqué dans l'incident critique ne sait peut-être même pas qu'il a besoin d'aide. » Or, ce traumatisme, s'il n'est pas traité, peut entraîner des problèmes de rendement au travail et de sécurité des agents, en particulier dans les forces de l'ordre¹³⁶.

De nombreuses personnes qui nous ont fait part de leur expérience et de leur point de vue sur le soutien après un incident critique ont souligné les répercussions négatives de la critique publique, en particulier en ce qui concerne les reportages des médias. Le s.é.-m. Blair a également souligné ce défi : « Le préjudice moral subi par un policier après un incident est difficile à quantifier, mais [il faut se rappeler que] les policiers sont des personnes qui sont affectées par ce qui se passe après un événement, [ce qui se manifeste dans leur] capacité de se soustraire à certaines communications et ainsi de suite, bien que ces choses aient des répercussions négatives bien réelles sur eux¹³⁷. »

Les critiques à l'endroit de la GRC, ainsi que d'autres organismes de sécurité publique, sont compréhensibles à la lumière des communications publiques déficientes et des questions restées sans réponse sur l'efficacité de l'intervention. En même temps, ces critiques ont eu et continuent d'avoir des répercussions négatives sur le bien-être des policiers. Nous pensons qu'à l'avenir, le responsable de la santé mentale des intervenants d'urgence après des pertes massives, embauché conformément à notre recommandation, jouera un rôle proactif dans les communications publiques relatives au bien-être des intervenants d'urgence. Les dirigeants des organismes de sécurité publique ont également la responsabilité d'exprimer leur soutien aux actions entreprises de bonne foi par leurs membres; en d'autres termes, les dirigeants institutionnels devraient être en mesure d'apporter publiquement leur soutien à leurs employés sans mettre en péril la confiance du public dans l'organisation dans son ensemble. Cela peut se faire en consultation avec les dirigeants syndicaux, dans le cadre d'une planification réfléchie, en mettant en équilibre la transparence et la confiance dans le domaine public.

PRINCIPALE CONSTATATION

En raison d'insuffisances et de limites systémiques, les organismes de sécurité publique de la Nouvelle-Écosse n'ont pas pleinement répondu aux besoins de tous les intervenants d'urgence qui sont intervenus lors des pertes massives d'avril 2020 et de leurs suites. L'expérience a été très variée : certains intervenants d'urgence se disent très satisfaits des services reçus, tandis que d'autres continuent à avoir des besoins non satisfaits en matière de services de soutien.

PRINCIPALE CONSTATATION

Certains intervenants d'urgence, et en particulier les pompiers volontaires et le personnel du Centre de communications opérationnelles, ont des besoins chroniques non satisfaits en matière de services de soutien.

PRINCIPALE CONSTATATION

De nombreux intervenants d'urgence continuent d'être affectés par leur expérience pendant et après les pertes massives. Les données probantes sur d'autres incidents ayant entraîné des pertes massives montrent que ces effets peuvent durer de nombreuses années.

LEÇONS APPRISES

De nombreux intervenants d'urgence ont besoin de services de soutien et de bien-être à la suite de pertes massives. L'accès à ces services dépend de la capacité de l'organisme, et cette capacité ne correspond pas toujours aux besoins des intervenants d'urgence. Les effets des pertes massives peuvent aggraver les traumatismes préexistants souvent inhérents au travail d'un intervenant d'urgence.

Des facteurs culturels et institutionnels peuvent entraver les stratégies de recherche de soutien des intervenants d'urgence, tant au quotidien qu'en réaction à des incidents critiques.

Les incidents impliquant des pertes massives posent des défis supplémentaires à la capacité des organisations à fournir des services de soutien aux intervenants d'urgence. Ces défis résultent de l'ampleur et de la nature de ces incidents et de la réponse interorganismes nécessaire pour y faire face.

Recommandation C.9

RESPONSABLE DE LA SANTÉ MENTALE DES INTERVENANTS D'URGENCE APRÈS UN INCIDENT ENTRAÎNANT DES PERTES MASSIVES

La Commission recommande que :

Immédiatement après un incident impliquant des pertes massives, le gouvernement provincial nomme un responsable de la santé mentale chargé de coordonner les responsables de la santé mentale dans chaque division ou organisme qui est intervenu lors de l'incident. Ce rôle de liaison consisterait à superviser et à évaluer la fourniture de services de soutien confidentiels aux intervenants d'urgence de tous les organismes et du secteur informel, et à promouvoir leur bien-être.

POINTS DE MISE EN ŒUVRE

Le mandat du responsable de la santé mentale comprendrait les tâches suivantes :

- établir et maintenir des contacts réguliers avec les intervenants d'urgence après l'incident;
- coordonner et organiser des débriefages interorganismes;
- prendre des mesures pour assurer un continuum de soins aux intervenants dans l'immédiat, à court et à long termes;

- conseiller les dirigeants des organismes de sécurité publique sur les questions qui affectent la santé mentale du personnel (y compris l'affectation des tâches et des équipes);
- assurer la liaison avec le responsable du soutien post-incident (recommandation C.12) afin de coordonner la fourniture de services aux intervenants d'urgence dont les besoins ne peuvent être satisfaits par les organismes de sécurité publique;
- conseiller le gouvernement provincial sur les besoins non satisfaits;
- évaluer les répercussions des pertes massives sur les intervenants d'urgence et conseiller les organismes de sécurité publique, les autres employeurs et le gouvernement provincial sur les mesures à prendre pour mieux répondre aux besoins en matière de bien-être.

Les plans de bien-être après un incident critique devraient comprendre les éléments suivants :

- **la mise à disposition de personnel supplémentaire** pour soulager les intervenants d'urgence affectés par l'incident critique;
- **des modifications des politiques d'absence** pour permettre aux intervenants d'urgence de prendre le temps nécessaire pour répondre à leurs besoins en matière de bien-être;
- la possibilité de faire un **débriefage** commun après un incident critique;
- une disposition prévoyant **d'avantage de réunions en personne et de communication** dans la période suivant l'incident;
- **la suffisance des ressources de soutien**, à la fois régulièrement et sur une plus longue période;
- **l'uniformité des ressources de soutien** aux intervenants d'urgence (y compris les civils) dans l'ensemble des organismes;
- **la facilitation du soutien sur place** pour les intervenants;
- **la coordination des mesures de soutien** au sein des organismes de sécurité publique afin de faciliter l'accès des intervenants en cas d'urgence;
- des ressources pour les **unités de bien-être internes** à la suite de pertes massives afin de répondre aux demandes supplémentaires;

- une formation pour **les responsables de l'encadrement, les superviseurs, les gestionnaires et les dirigeants** afin d'assurer un soutien proactif aux intervenants d'urgence en leur fournissant des informations actualisées sur les mesures de soutien en matière de santé mentale accessibles et en leur faisant comprendre les problèmes auxquels sont confrontés les membres des intervenants d'urgence sur le terrain.

CHAPITRE 8

Réponse aux besoins des personnes affectées et des collectivités

CHAPITRE 8 Réponse aux besoins des personnes affectées et des collectivités

Introduction

Les systèmes publics doivent être préparés à répondre aux conséquences des incidents impliquant des pertes massives en mettant en place des structures d'information et de soutien pour répondre aux besoins des personnes, des familles et des collectivités touchées par l'incident. Les collectivités et leurs membres ont également besoin d'informations, de soutiens et de ressources après un incident pour les aider à retrouver la santé et le bien-être, y compris à rétablir un sentiment de sécurité. Soutenir les collectivités et leurs membres jusqu'à ce qu'ils se rétablissent complètement favorise la prévention et l'atténuation des conséquences négatives à long terme qui pourraient favoriser la survenue d'autres incidents critiques. Dans le présent chapitre, nous évaluons les approches adoptées pour répondre aux besoins de soutien des personnes touchées par les pertes massives survenues en avril 2020.

Nous avons exposé au chapitre 7 du Volume 2, *Ce qui s'est passé*, les besoins d'information et de soutien ainsi que les expériences des personnes les plus touchées pendant et immédiatement après les pertes massives. Dans ce contexte, nous avons étudié de manière préliminaire le rôle des Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse pour répondre à ces besoins et avons conclu que l'offre ne répondait pas entièrement à la demande après l'incident. Nous analysons à nouveau ces services dans le contexte des besoins plus larges de la collectivité et sur une période plus longue. Nous examinons également la manière dont ces services ont été mis en œuvre en conjonction avec les approches adoptées par la Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse (RSNE) – l'organisme principal chargé de coordonner la prestation de services de soutien en santé mentale à la suite des pertes massives. Tout comme la réponse à un incident critique s'appuie sur le travail quotidien de

la police, le soutien apporté après l'incident dépend de la capacité des services d'aide aux victimes et des systèmes de soins de santé.

Les besoins de soutien des personnes et des collectivités touchées peuvent être satisfaits par les mécanismes formels établis par les institutions du secteur public – notamment les systèmes de prestation de soins de santé – et de manière plus informelle par les mécanismes communautaires et individuels. Par exemple, grâce au sondage Racontez votre expérience, nous avons appris qu'une bibliothécaire apportait son aide pour répondre aux besoins des personnes touchées. Cette personne a raconté ce qui suit : « Je travaille dans la bibliothèque publique de [la Municipalité régionale de Halifax] et je m'occupe d'une poignée de personnes qui ont été directement touchées par les événements : des personnes qui ont perdu un parent proche, un ami ou un membre de leur famille élargie. La bibliothèque n'en est encore qu'aux premiers stades de la prestation de soins et de services tenant compte des traumatismes, de sorte que les interactions sont souvent difficiles et déchirantes. » Il est question des systèmes et réseaux de soutien informels au chapitre 9.

Aperçu du chapitre

Le présent chapitre commence par un examen des différentes approches permettant de comprendre les besoins de soutien des personnes et des collectivités touchées à la suite d'incidents impliquant des pertes massives. Nous résumons les informations examinées au chapitre 4 et poursuivons les réflexions sur les catégories de besoins, les types de services de soutien et les besoins de la collectivité. Cette première section se termine par un bref commentaire sur l'application de notre cadre de principes directeurs, également élaboré dans le présent chapitre.

Dans la deuxième section, nous décrivons les approches adoptées par la RSNE et les Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse pour concevoir et mettre en œuvre des systèmes de soutien à la suite des pertes massives d'avril 2020.

Dans la troisième section, nous présentons en détail les expériences et les points de vue des personnes et des groupes qui ont eu recours à ces services. Ces informations, recueillies grâce aux processus d'enquête, de consultation et de mobilisation de la Commission, permettent de comprendre comment ces services ont été reçus sur le plan pratique. Il y est également question des évaluations préliminaires de ces initiatives par la Nouvelle-Écosse et la RSNE.

La dernière section contient nos conclusions, nos principales constatations, les leçons apprises et nos recommandations.

Comprendre les besoins en matière de soutien

Les expériences vécues dans d'autres pays ont révélé la nécessité d'un soutien conséquent pour répondre aux besoins des personnes, des familles et des collectivités touchées par des incidents impliquant des pertes massives. La RSNE décrit le besoin de soutien en ces termes :

Certains de ces soutiens appartiennent à la catégorie des services traditionnellement considérés comme des services de « soins de santé », tandis que d'autres peuvent être plus traditionnellement considérés comme des services « sociaux » ou « communautaires ». La catégorie à laquelle ils appartiennent, ou la personne chargée de les fournir, ne doivent pas engendrer d'obstacles inutiles; il est évident que le plus important, c'est que de tels soutiens atteignent les personnes et les collectivités qui en ont besoin¹.

Les répercussions des incidents impliquant des pertes massives sont à la fois incommensurables et étendues, chaque personne évoluant de manière différente au cours du processus de rétablissement après un traumatisme. Au chapitre 4, nous avons donné un aperçu détaillé de la recherche et de l'évaluation des besoins connexes à travers le cercle d'impact. Nous en présentons ici un bref récapitulatif afin de fournir un cadre à notre examen des mesures prises pour répondre aux besoins de soutien des personnes et des collectivités directement et indirectement touchées par les pertes massives d'avril 2020 et leurs suites.

Le cercle d'impact des pertes massives englobe toutes les personnes confrontées aux difficultés liées aux séquelles d'une tragédie : les familles et les proches des personnes dont la vie a été fauchée; les survivants, leurs familles et leurs proches; les premiers intervenants et les témoins; ainsi que la collectivité locale et l'ensemble de la population. Les réponses axées sur la collectivité permettent

d'aborder correctement tous les préjudices causés par de tels incidents. Une réponse holistique efficace nécessite en effet une appréciation complète des préjudices et de la manière dont ils touchent les individus, les familles et les collectivités.

La première étape de l'élaboration de réponses axées sur les personnes et les collectivités consiste à aménager un espace permettant à toutes les personnes concernées d'exprimer leurs besoins. Faute de cette première étape, les ressources offertes ont peu de chances de répondre aux besoins et, dans certains cas, elles peuvent perpétuer les préjudices. En particulier, les incidents impliquant des pertes massives peuvent avoir des répercussions différentes sur certaines personnes et certains groupes en fonction de leur situation sociale et de leurs expériences personnelles, notamment en cas de traumatismes antérieurs. **Les services de soutien doivent veiller à ne pas présumer de l'existence d'un impact sur les personnes et de la manière dont elles ont été et continuent d'être touchées.**

Le deuil et le chagrin sont des réactions humaines et naturelles à la mort, et non des problèmes de santé en soi. Toutefois, la violence intentionnelle – et l'homicide en particulier – peuvent entraîner une perte traumatique et un deuil compliqué, susceptibles en retour d'avoir des répercussions négatives sur la santé. Les incidents impliquant des pertes massives donnent ainsi souvent lieu à des problèmes de santé mentale, notamment l'anxiété, la dépression et la perte traumatique, qui peuvent entraîner des épisodes et des troubles de stress post-traumatique. Ces effets sur la santé peuvent se cumuler et avoir un effet domino. Par exemple, des troubles mentaux non traités ou traités de manière inadéquate peuvent donner lieu à des effets secondaires tels que des problèmes de sommeil, de toxicomanie et de santé physique, notamment des maux de tête et des douleurs dorsales. Ils peuvent également entraver le fonctionnement au quotidien.

Dans certains cas, les personnes et les collectivités peuvent se rétablir seules, mais les services de soutien en santé mentale et d'autres formes d'assistance peuvent contribuer à ce rétablissement et favoriser la résilience. Un soutien opportun et efficace est ainsi à même de prévenir les symptômes de stress post-traumatique et, une fois qu'ils sont apparus, intervenir pour éviter qu'ils ne s'aggravent. Les services de santé mentale peuvent également favoriser le rétablissement lorsque l'impact des pertes massives a engendré une détresse psychologique plus profonde et des symptômes ou des troubles persistants.

Là encore, il convient de commencer par aménager des espaces dans lesquels les personnes peuvent s'autoriser à parler de leur expérience en disposant d'un soutien, que ce soit en privé ou dans un cadre collectif.

Catégories de besoins

Au cours de notre table ronde sur la réponse aux besoins des familles et de la collectivité, Levent Altan, directeur général de Victim Support Europe, nous a encouragés à adopter un prisme élargi dans notre approche pour comprendre les besoins découlant d'un incident impliquant des pertes massives. Sa catégorisation des « besoins » ne se limite pas aux besoins pratiques, mais englobe également les besoins qualitatifs :

- Le besoin de reconnaissance : reconnaître la nature intentionnelle des incidents impliquant des pertes massives, leur extrême violence (ils sont parfois qualifiés d'attaques terroristes, quel qu'en soit le motif); cette reconnaissance peut prendre différentes formes – les commémorations, par exemple, constituent un aspect très important de la reconnaissance.
- Le traitement respectueux : respecter « la manière dont les victimes sont traitées en termes d'interactions humaines, mais aussi la manière dont les structures et les procédures sont mises en place pour être respectueuses des victimes »; par exemple, dans certains cas, l'utilisation de lettres types peut être perçue comme préjudiciable.
- La protection contre d'autres préjudices : « notamment la protection contre la victimisation secondaire, c'est-à-dire les effets négatifs subis par les victimes en raison de la manière dont les individus et les sociétés réagissent à leur égard » – la manière dont on s'adresse aux personnes concernées en est un exemple, mais les procédures « peuvent nuire aux individus de nombreuses manières différentes, et nos procédures et nos comportements doivent être conçus de manière à ne pas causer d'autres préjudices ».
- Le recours à différents types de soutien : notamment l'accès à la justice et, éventuellement, l'indemnisation et la réparation.
- Les besoins spécifiques de la collectivité : reconnaître que les personnes affectées peuvent avoir des besoins spécifiques en fonction de leur sexe, de leur race, de leur religion, etc.

- Les besoins individuels : en reconnaissant que « chaque individu aura ses propres besoins en fonction de ses propres particularités, de ses propres antécédents² ».

M. Altan a expliqué qu'il était possible de répondre à cet éventail de besoins par le biais d'une planification et d'une prestation de services à la fois globales et souples :

Donc, ce que cela signifie, c'est que nos réponses doivent être exhaustives. Il y a beaucoup de choses qu'on peut faire pour justement répondre à toutes les victimes et personnes ayant subi un préjudice, mais nos interventions doivent être individualisées et souples pour traiter les besoins spécifiques à chaque personne. Lorsqu'on parle de victimes de pertes massives ou de victimes de terrorisme, on tend à mettre tout le monde dans le même panier, alors que chaque personne est différente de l'autre – en raison du contexte complet entourant chaque individu. On doit donc mettre en place des systèmes qui vont être en mesure de s'ajuster à ces diverses situations. Cette tâche paraît impossible, mais on y arrive : il existe des pratiques exemplaires qui permettent d'en tenir compte³.

Un plan de soutien postérieur à un incident devrait tenir compte du fait que les personnes touchées « ne chercheront pas toutes à obtenir le même soutien en matière de santé mentale au même moment, et que les types de soutien les plus efficaces ne seront pas les mêmes⁴ ». L'une des stratégies clés consiste, pour l'organisme ou l'équipe responsable, à identifier « des prestataires de services formés à chacun de ces différents types d'intervention, à les sélectionner soigneusement et à vérifier leur capacité à répondre à la crise actuelle, puis à distribuer une liste maîtresse de prestataires approuvés aux personnes touchées et ayant besoin de services⁵ ». L'identification de plusieurs personnes et organisations capables de fournir différents types de services est essentielle pour disposer de suffisamment de ressources à l'intention de toutes les personnes touchées. Le plan doit également tenir compte des besoins des personnes qui fournissent des services, compte tenu de l'impact d'une augmentation soudaine du nombre de consultations et de l'impact indirect de l'incident comme tel sur les prestataires.

Types de services de soutien

Une réponse aux incidents critiques axée sur la collectivité doit prévoir un plan visant à fournir des services de soutien dans l'immédiat, à court, moyen et long terme. Pour répondre aux besoins des personnes et des collectivités touchées, on peut faire appel à toute une série de services :

Services de soutien immédiat et premiers soins psychologiques

- Les premiers soins psychologiques visant à réduire les symptômes de stress, à favoriser le rétablissement de la santé à la suite d'un événement traumatique et à susciter des sentiments de sécurité, d'efficacité personnelle et communautaire, d'apaisement, d'interconnexion et d'espoir.
- Le triage et l'évaluation des risques pour identifier les personnes qui ont besoin d'une attention immédiate et les mettre en contact avec les services appropriés.

Services de soutien à court et moyen terme

- L'évaluation formelle des besoins pour déterminer le type de services dont une personne touchée a besoin en fonction de ses caractéristiques et de sa situation particulières.
- La prestation de counseling et de services d'intervention précoce pour aider les personnes touchées à comprendre ce qu'elles vivent, leur apporter un soutien émotionnel et leur enseigner des stratégies d'adaptation afin de réduire le stress et d'autres réactions post-traumatiques.
- La mise en relation des personnes touchées avec d'autres personnes et organisations susceptibles de fournir des ressources supplémentaires et un soutien plus durable.
- La prestation de services de counseling adaptés et compétents sur le plan culturel.
- La coordination de la prestation de services pour en faciliter l'accès (par exemple, les aspects transport et voyage, l'aide au logement temporaire, la nourriture et les vêtements d'urgence, les considérations relatives à l'emploi, la garde d'enfants et d'animaux, etc.).
- L'enseignement des techniques de gestion du stress et de pleine conscience aux personnes touchées et à l'ensemble des collectivités touchées.

Services de soutien à long terme

- Les soutiens psychologiques, notamment les premiers soins psychologiques, aussi longtemps que nécessaire après un incident impliquant des pertes massives.
- Les formes traditionnelles de counseling et de psychothérapie, ou une prise en charge plus complexe, pour traiter les traumatismes et les difficultés sous-jacentes résultant des incidents impliquant des pertes massives.
- Des services de santé mentale pour certaines personnes touchées qui refusent l'aide dans un premier temps, mais qui pourraient en avoir besoin dans les années à venir.
- Des propositions de soutien répétées pour certaines personnes touchées qui, dans un premier temps, considèrent le soutien de crise comme inutile, mais qui pourraient avoir besoin d'aide plus tard. **Les rapports d'experts rédigés spécialement pour la Commission mettent clairement en évidence les conséquences néfastes des besoins non satisfaits en termes d'effets cumulatifs et en cascade sur la santé, qui peuvent aller jusqu'à entraver le fonctionnement au quotidien et perturber l'existence à long terme.**

Besoins de la collectivité

Mary Fetchet, directrice et fondatrice du Voices Center for Resilience, a insisté sur le fait que la guérison, après des pertes massives, passe d'abord par la collectivité. Si les services de soutien en matière de santé mentale se concentrent principalement sur les individus, les processus de groupe peuvent également favoriser le rétablissement. Les services de soutien après un incident doivent à tout le moins prêter attention à la dynamique de la collectivité.

L'impact des pertes massives d'avril 2020 tient en partie au fait qu'elles se sont produites dans un ensemble de petites localités rurales. Compte tenu de la proximité géographique et des relations entre de nombreux membres de ces collectivités, les distinctions entre les personnes les plus touchées et les autres s'estompent. Comme nous l'avons entendu au cours de nos consultations, les frontières qui sont tracées entre les personnes touchées et celles qui le sont moins, entre celles qui ont droit à des services d'aide et celles qui n'y ont pas droit, peuvent en elles-mêmes être préjudiciables.

Mallory Colpitts résidait à Portapique au moment des pertes massives. Bien qu'elle n'ait pas été blessée physiquement le 18 avril 2020, les bouleversements qu'elle a subis l'ont obligée à vendre sa maison et à déménager. Lors d'une consultation de Participant(e)s, elle a décrit de manière poignante le dilemme que représente le fait d'être une survivante des pertes massives sans être toujours reconnue comme telle :

Je n'ai pas de formation en psychologie, mais il n'est pas facile de guérir ou d'essayer de guérir dans un endroit qui a favorisé le développement d'une maladie... il semble... que l'aide de la Croix-Rouge était destinée aux familles des personnes décédées, et qu'elle s'est arrêtée là. Pour une raison quelconque, je ne répondais pas aux critères pour bénéficier d'une aide au déménagement temporaire, ou de quoi que ce soit d'autre, ce que je n'aurais jamais prévu faire sans cet incident, vous comprenez⁶?

De telles distinctions peuvent également être problématiques au niveau communautaire. Une des personnes interrogées dans le cadre du sondage Partagez votre expérience a déclaré ce qui suit : « Je tiens à souligner que cet événement a eu un impact considérable sur toutes les collectivités, de Portapique à Enfield et au-delà, mais il semble parfois que l'on se concentre uniquement sur Portapique, là où tout a commencé, alors qu'un grand nombre de collectivités ont également été directement touchées⁷. »

Il en ressort clairement que, dans le cadre des réponses aux incidents critiques axées sur la collectivité, il convient d'élaborer des plans de soutien qui tiennent compte des collectivités touchées dans leur ensemble, tout en fournissant des services aux personnes et aux familles qui y vivent. Nous avons donc passé en revue les études de recherche et d'évaluation des réponses portant sur d'autres formes de traumatisme et de deuil à l'échelle de la collectivité, afin d'en tirer des leçons et de nous aider à formuler nos conclusions et nos recommandations. Les membres de notre table ronde nous ont apporté un éclairage supplémentaire. Quatre leçons sont particulièrement pertinentes pour notre examen des besoins et des services de soutien à la suite des pertes massives d'avril 2020. Ces leçons mettent l'accent sur l'importance d'élaborer des réponses conçues pour aider les collectivités touchées dans leur ensemble.

Premièrement, l'étude de l'impact du vol 111 de Swissair, qui s'est écrasé en mer tout près des côtes de la Nouvelle-Écosse en 1998, a révélé que cet incident avait affecté l'ensemble des petites collectivités impliquées dans l'effort de

sauvetage et « perturbé leurs infrastructures communautaires et leurs modèles de soutien social⁸ ».

Ensuite, malgré l'impact considérable de cette catastrophe, le recours aux services de santé mentale n'a pas été très étendu dans les collectivités avoisinantes. Toutefois, au fil du temps, les besoins importants non satisfaits en matière de services de soutien ont eu des conséquences négatives sur la santé. L'étude conclut :

Le stoïcisme traditionnel des résidents locaux, la stigmatisation persistante entourant les services de santé mentale et l'absence d'efforts proactifs et novateurs en matière d'intervention sanitaire ont entraîné une réticence à parler de la catastrophe et une limitation de la demande d'aide, malgré les circonstances extrêmes et prolongées de cette catastrophe aérienne. Un « code du silence » a été instauré face à la catastrophe, qui s'est prolongé au-delà de l'effort de rétablissement⁹.

Troisièmement, la recherche passive d'aide par les répondants pendant et après la catastrophe « a correspondu aux normes communautaires d'autosuffisance et de stoïcisme¹⁰ ». Les chercheurs ont conclu : « L'absence de réponse sanitaire proactive après la catastrophe renforce la conclusion selon laquelle les répondants bénévoles et les autres membres de la collectivité exposés étaient censés savoir ce dont ils avaient besoin, comment demander de l'aide et à qui s'adresser pour en obtenir¹¹. »

Aux États-Unis, de nombreuses initiatives de planification ont été entreprises pour mettre au point des ressources afin de répondre aux besoins de la collectivité à la suite d'une fusillade de masse. Une étude portant sur la fusillade de 2012 à l'école élémentaire Sandy Hook a conclu que, bien que des trousseaux à outils, des formations et des aides techniques soient disponibles, elles sont intrinsèquement limitées : « Ces efforts ne permettent pas de résoudre les problèmes liés aux systèmes de services, notamment la nécessité de renforcer les services existants, d'ériger un système nouveau et de meilleure qualité répondant aux exigences du nouvel environnement de soins de santé, ou de répondre aux besoins à long terme des collectivités qui ont vécu ces tragédies¹². »

Quatrièmement, il est nécessaire de mettre en place des systèmes réactifs qui tiennent compte de la reconstruction des collectivités touchées. Le développement de soutiens centralisés et l'amélioration de la collaboration et de la coordination entre les prestataires de services constituent deux volets essentiels de

la refonte des systèmes. L'étude sur Sandy Hook a formulé les commentaires suivants :

[1] est essentiel d'accorder une attention coordonnée et systématique à la mise en œuvre comme étape distincte du processus de guérison d'une collectivité, ce qui implique la définition d'un ensemble unique de tâches, de responsabilités et d'activités de planification. L'élaboration d'un plan de mise en œuvre des services communautaires en réseau à l'échelle de la collectivité doit faire intervenir toutes les principales parties prenantes partageant un objectif commun. Cela suppose une transparence au niveau du leadership, des fonctions, des rôles et, éventuellement, du financement¹³.

La mise en place d'un réseau de services plus étroitement reliés permet d'apporter des réponses coordonnées plus rapides lorsque le besoin s'en fait sentir. Il existe des lignes directrices pour aider les collectivités à établir de tels liens dans le réseau afin d'assurer une réponse communautaire mieux coordonnée.

Mise en œuvre des principes directeurs

La Commission a accumulé un grand nombre de connaissances au sujet des besoins après des pertes massives et des moyens prometteurs de répondre à ces besoins. Nous avons fait la synthèse de ces informations sous la forme de six principes destinés à orienter la planification, la préparation et la mise en œuvre d'une réponse post-incident axée sur la collectivité. Conformément à l'approche adoptée tout au long du présent Rapport, nous utilisons ces principes de manière prospective afin de déterminer les leçons à tirer et de formuler nos recommandations. Ces principes nous aident également à tenir compte des besoins persistants et non satisfaits à la suite des pertes massives, et à élaborer des propositions sur ce qui peut être fait maintenant et à plus long terme pour apporter le soutien nécessaire au rétablissement et à la résilience.

En gardant cette approche à l'esprit, nous présentons notre cadre de principes directeurs en guise de préambule à notre réflexion sur les mesures prises par la RSNE et les Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse, ainsi qu'à nos conclusions sur l'expérience des personnes qui ont eu recours à ces services et leurs points de vue à cet égard. Nous avons ainsi conclu que les organismes chargés de répondre

aux besoins de soutien des personnes et des collectivités touchées devraient veiller à ce que les processus comme les services prévus soient conformes aux principes que voici :

- Traitement respectueux des personnes les plus touchées, notamment par la prise en compte de leur point de vue, de leur expérience et de leurs besoins uniques, et leur participation à toutes les étapes de la planification, de la mise en œuvre et de l'évaluation d'un plan de soutien après un incident critique.
- Rétablissement et résilience comme résultats escomptés.
- Prestation de services tenant compte des traumatismes et axée sur les victimes.
- Prestation de services de soutien proactifs, exhaustifs et coordonnés; les personnes qui cherchent à s'y retrouver dans les services doivent être aidées.
- Engagement à fournir des services dans l'immédiat, à court, moyen et long terme.
- Évaluation continue des besoins, suivi et évaluation périodique des programmes et des services.

Services de soutien de la Nouvelle-Écosse

Introduction

Les survivants, les personnes touchées, les collectivités et leurs membres ont besoin de soutien et de ressources après un incident impliquant des pertes massives pour les aider à recouvrer leur santé et leur bien-être, notamment en retrouvant un sentiment de sécurité. Dès le 19 avril 2020, la Nouvelle-Écosse a réagi promptement pour fournir un soutien en matière de santé mentale à la suite de l'incident. La réponse provinciale a été mise en œuvre par le biais du système de santé provincial dirigé par la Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse (RSNE) et les programmes de Services aux victimes gérés par le ministère de la Justice (Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse).

Le système de santé de la Nouvelle-Écosse est constitué d'un ensemble d'institutions et d'organismes. Le ministère de la Santé et du Mieux-être supervise les soins de santé dans toute la province afin d'aider les gens à maintenir et à améliorer leur santé, ce qui comprend le financement de la RSNE et du IWK Health Centre. La RSNE fournit des services de santé aux Néo-Écossais(e)s et certains services spécialisés au Canada atlantique. Elle gère des hôpitaux, des centres de santé et des programmes communautaires dans toute la province et travaille en partenariat avec groupes communautaires, écoles, gouvernements, fondations et auxiliaires, ainsi qu'avec des conseils de santé communautaires. Le IWK Health Centre est un grand hôpital pédiatrique et un centre de traumatologie situé à Halifax, chargé de fournir des services de santé aux femmes et aux enfants, notamment des services de santé mentale pour les enfants et les jeunes en Nouvelle-Écosse.

La RSNE ne faisait pas partie des Participant(e)s dans le cadre des travaux de la Commission. Toutefois, nous l'avons invitée à présenter des observations écrites et nous la remercions de l'avoir fait. Ces observations fournissent une description de son rôle :

La Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse (RSNE) est un partenaire à part entière du système de santé de la Nouvelle-Écosse, conjointement avec le ministère de la Santé et du Mieux-être (MSME), le IWK Health Centre (IWK), l'Office de la santé mentale et de la lutte contre les dépendances (OSMLD) et le ministère des Aînés et des Soins de longue durée.

Dans le cadre de ce partenariat, le MSME est responsable de l'administration du système, de l'orientation stratégique, du financement et de la reddition de comptes, tandis que la RSNE et le IWK sont chargés de la gestion et de la prestation des services de santé, de la mobilisation communautaire et de la mise en œuvre de l'orientation stratégique définie par le MSME. Ce dernier est un Participant à part entière dans le cadre des travaux de la Commission (représenté par le procureur général de la Nouvelle-Écosse), et les présentes observations ne portent donc pas sur les interventions du MSME suite aux pertes massives. Le IWK est responsable de la prestation des services de santé aux femmes et aux enfants, notamment des services de santé mentale pour les enfants et les jeunes en Nouvelle-Écosse. L'OSMLD, créé en 2021, collabore avec la RSNE, le IWK et des partenaires communautaires pour offrir des programmes d'éducation, de prévention, de traitement et de rétablissement en santé mentale et toxicomanie. Le IWK et l' OSMLD sont

les partenaires de la RSNE en matière de prestation de services de santé mentale dans la province¹⁴.

La RSNE regroupe quatre régions géographiques de gestion :

- Région Centre (région de Halifax, côte est et West Hants)
- Région Est (régions du Cap-Breton, de Guysborough et d'Antigonish)
- Région Nord (régions de Colchester-East Hants, Cumberland et Pictou)
- Région Ouest (vallée de l'Annapolis, rive sud et sud-ouest)

Les collectivités les plus touchées par les pertes massives d'avril 2020 se trouvaient dans la région Nord, et c'est dans cette région que se sont concentrées les initiatives de soutien de la RSNE. Cependant, certaines formes de soutien ont été mises à disposition dans toute la province.

Aperçu des services

Programme de santé mentale et de traitement des dépendances de la RSNE

Dans les heures et les jours qui ont suivi les pertes massives, le Programme de santé mentale et de traitement des dépendances (PSMTD) de la Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse a été déployé pour évaluer les besoins en soutien des survivants et des familles des personnes décédées, ainsi que des personnes vivant dans les collectivités de partout dans la province. La RSNE a ensuite élaboré un plan pour répondre aux besoins en matière de santé mentale et d'aide psychologique découlant des pertes massives. La prestation de services a été la première étape de la réponse, suivie de l'élaboration du plan.

Le PSMTD a donc élaboré un plan intitulé « Mental Health and Psychosocial Crisis Response Framework » (Cadre d'intervention en matière de santé mentale et de crise psychosociale) prévoyant trois phases d'activité : la réponse immédiate, la réponse à moyen terme et la réponse à long terme. La réponse immédiate faisait appel à des plans en vue d'interventions prioritaires à enclencher le plus tôt possible. La réponse à moyen terme prévoyait des plans d'extension du soutien aux

premiers répondants, aux personnes directement touchées par l'événement, aux familles et aux membres de la collectivité. Enfin, le plan à long terme incluait les interventions nécessaires pour répondre aux besoins continus en matière de santé mentale et d'aide psychosociale.

Les responsables du Cadre d'intervention ont observé que le nombre d'appels aux lignes provinciales du PSMTD avait sensiblement augmenté immédiatement après le communiqué de presse initial et que de nombreux prestataires de soins de santé de toute la province avaient proposé leur soutien et leur aide. Le cadre a été conçu pour fournir une réponse « fondée sur des données probantes » aux personnes, y compris, mais sans s'y limiter, à la liste suivante de « personnes touchées » :

- les familles et les amis de celles et ceux qui ont perdu la vie;
- les premiers répondants directement touchés par l'événement et ses suites;
- le personnel de la RSNE directement touché sur les lieux de prise en charge des victimes, en particulier le Centre de santé Colchester East Hants;
- les membres des institutions et organismes directement touchés dans la collectivité, notamment les écoles situées dans les localités où se sont déroulées les pertes massives;
- les membres des populations vulnérables qui peuvent être particulièrement sensibles à l'événement et à la couverture médiatique, notamment les anciens combattants et les citoyens diagnostiqués d'un syndrome de stress post-traumatique ou d'autres troubles;
- les membres du grand public qui éprouvent des réactions émotionnelles très diverses, notamment des sentiments d'anxiété, de peur et d'inquiétude¹⁵.

L'exacerbation de l'impact découlant des mesures de santé publique liées à la pandémie COVID-19 a été considérée comme un facteur important contribuant à la compréhension des besoins des personnes, ainsi que des limites des réponses disponibles.

Le Cadre d'intervention reposait sur le système existant et intégrait les cadres de gouvernance des organismes impliqués dans la prestation de services réactifs. Le PSMTD devait jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration d'une réponse coordonnée multisectorielle en matière de santé mentale et de bien-être psychologique des individus, « dans le but de protéger et de promouvoir le bien-être psychologique et de prévenir ou de traiter les troubles mentaux¹⁶ ». Ce rôle de premier plan prévoyait les « fonctions de soutien essentielles » suivantes :

- la coordination avec les organisations/organismes touchés et les autres partenaires et parties prenantes fournissant un soutien en matière de santé mentale et de soutien psychosocial (à l'intérieur et à l'extérieur du secteur des soins de santé) afin de permettre une réponse complémentaire et renforcée de part et d'autre;
- la mobilisation et le soutien de la collectivité;
- l'évaluation des problèmes émergents de santé mentale et psychosociaux;
- le suivi et l'évaluation de la réponse;
- le renforcement des services existants du PSMTD et l'amélioration de leur accessibilité par la mise en œuvre de nouvelles options de services, le cas échéant, pour répondre aux besoins définis¹⁷.

Les responsables du Cadre d'intervention ont établi que la réussite des interventions du PSMTD reposait sur trois issues :

- Le soutien apporté en temps utile et bénéficiant aux familles et aux amis directement touchés, aux premiers répondants, au personnel de la RSNE et au grand public (individus et familles) qui doivent faire face au traumatisme et au chagrin associés à l'événement.
- La prise en charge maintenue à long terme et la disponibilité des ressources en tant qu'aspects prévus dans la planification, car toutes les personnes qui auront besoin de services ne les solliciteront pas ou n'en auront pas besoin immédiatement.
- La nécessité de veiller à ce que la résilience de la collectivité soit reconnue et encouragée, car seul un petit pourcentage de personnes aura besoin d'interventions intensives en matière de santé mentale. D'autres domaines de services (counseling aux personnes en deuil, organismes communautaires, autres domaines de services de la RSNE) et d'autres formes de soutien jouant un rôle essentiel dans le soutien des besoins psychosociaux, maintenant et à long terme¹⁸.

L'Annexe A du Cadre d'intervention énumère une série d'interventions potentielles sous l'angle de quatre fonctions principales : coordination; évaluation initiale, suivi et évaluation postérieure; mobilisation et soutien communautaires; et services de santé. Pour chacune de ces fonctions, les interventions sont répertoriées soit dans la catégorie « réponse minimale : phase aiguë », soit dans la catégorie « réponse globale ».

Nous présentons maintenant les informations fournies par la RSNE sur les approches adoptées et les services fournis dans ce cadre.

Réponse immédiate

La réponse immédiate a consisté en la mobilisation de l'équipe d'intervention d'urgence du PSMTD pour assurer un soutien immédiat aux familles, aux victimes et au personnel de la RSNE. Environ six membres des équipes de crise et d'intervention d'urgence du PSMTD de Truro et de New Glasgow ont été déployés au Centre de santé Colchester East Hants (Centre de santé) à 13 h 30 le dimanche 19 avril 2020. Ils sont restés sur place jusqu'à minuit environ après l'incident pour apporter un soutien au personnel, aux personnes et aux familles touchées par les pertes massives. En outre, un psychiatre qui était de service ce jour-là dans l'unité de psychiatrie hospitalière s'est rendu au service des urgences pour apporter un soutien supplémentaire.

Les équipes de crise ont travaillé pendant les heures régulières, de 8 h 30 à 18 h, la semaine du 20 au 24 avril, et ont pu rester plus tard si nécessaire. Elles ont offert un soutien et une orientation au personnel et aux clients/patients qui se sont présentés à l'hôpital ou qui y ont été envoyés. Les cliniciens se sont rendus dans les unités pour vérifier si des personnes avaient besoin de soutien.

Le PSMTD a aussi immédiatement pris contact avec le ministère de la Santé et du Bien-être de la Nouvelle-Écosse pour coordonner la réponse entre le gouvernement et la RSNE. En raison des mesures liées à la COVID-19, la réponse a exigé de tenir compte des directives sanitaires.

Cinq voies d'accès à l'intervention ont été établies par l'intermédiaire de la ligne de crise provinciale du PSMTD, dirigeant la clientèle soit « vers la Clinique de traitement des traumatismes liés au stress opérationnel, la ligne de crise, le personnel de santé de la Nouvelle-Écosse, les ressources dans les écoles et l'Association des psychologues de la Nouvelle-Écosse¹⁹ ». Ces voies d'accès sont utilisées par la ligne de crise du PSMTD et les partenaires communautaires pour s'assurer que les personnes sont orientées vers les ressources appropriées du PSMTD.

Le 19 avril 2020, des annonces publicisant la ligne de crise du PSMTD ont été affichées sur les médias sociaux et diffusées par le biais d'un communiqué de presse. Cette ligne offre un accès immédiat à des services de counseling et d'orientation vers d'autres services, le cas échéant.

Le 28 avril 2020, la RSNE a mis en place une ligne téléphonique en partenariat avec l'Association des psychologues de Nouvelle-Écosse afin d'offrir une séance de soutien psychologique gratuite aux personnes touchées par les pertes massives. Dans de nombreux cas, les psychologues ont proposé plusieurs séances.

Soutien aux enfants et aux jeunes

Outre ces services généraux, une stratégie a été conçue et mise en œuvre pour soutenir les enfants et les jeunes. Cette stratégie a été lancée dans la phase immédiate et aiguë, quelques-uns de ses volets se poursuivant encore aujourd'hui.

La RSNE s'est alliée au IWK Health Centre pour offrir un soutien d'urgence et psychologique virtuel. Le ministère de la Justice, le ministère des Services communautaires, le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, des organismes communautaires et des bénévoles ont également été sollicités pour fournir des services.

Les cliniciens de Santé mentale et dépendances (SMD) travaillant auprès des enfants et des jeunes (Colchester) ont rencontré les responsables SMD du IWK Health Centre immédiatement après les pertes massives, et toutes les deux semaines par la suite, pour soutenir les membres de l'équipe dans leur approche et dans leur travail de proximité, et pour travailler avec les cliniciens directement engagés auprès des survivants. Les cliniciens de Colchester ont reçu une formation à la thérapie cognitivo-comportementale axée sur les traumatismes (TCCAT) organisée par l'équipe IWK Trauma informed Care (TiC). Les membres de cette équipe ont suivi la première séance de formation au cours de l'été 2020.

La RSNE, grâce à son partenariat avec le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, a commencé à œuvrer activement pour soutenir les jeunes et les familles directement et indirectement touchés. Ainsi, le programme SchoolsPlus a offert un soutien d'urgence et psychologique grâce à des options de soins virtuels. Lorsque les écoles ont rouvert, le PSMTD a offert un soutien supplémentaire en personne aux écoles et aux élèves affectés par l'intermédiaire de ses équipes des Services de proximité pour adolescents et de SchoolsPlus. Les Services de proximité pour adolescents ont offert des soutiens virtuels basés sur la résilience aux élèves pendant l'été 2020.

Le 20 avril 2020, la RSNE a aidé les commissions scolaires locales à envoyer, au moyen de leur système de communication SwiftReach, un message automatisé

aux parents et aux familles de la communauté scolaire leur demandant d'appeler l'école de leur enfant s'ils avaient besoin de soutien. Une fois que la personne entre en contact avec l'école, on détermine l'ampleur de l'aide à lui apporter.

Au chapitre 7, nous abordons le soutien apporté aux intervenants d'urgence, notamment aux travailleurs de la santé.

Moyen terme

La RSNE a conçu une série de webinaires destinés au grand public et portant sur l'adaptation et la résilience.

Le IWK Health Centre a continué à diriger le travail destiné aux enfants, aux jeunes et aux familles.

La RSNE a soutenu l'élaboration de guides sur les ressources à distribuer par les Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse. Elle a également assuré la formation et l'éducation de l'équipe des Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse afin d'appuyer leur intervention au sein de la collectivité.

Le PSMTD a également effectué un envoi postal ciblé en juillet 2020 aux collectivités touchées, en réitérant les services et les soutiens disponibles.

Long terme

Les observations écrites de la RSNE à la Commission fournissent des informations sur les mesures prises pour apporter un soutien dans le cadre de la première commémoration des pertes massives d'avril 2020 :

- Les médias sociaux de la RSNE et du PSMTD ont élaboré un plan de communication avant et après la commémoration pour rappeler la disponibilité des ressources de santé mentale en ligne accessibles au public et les moyens de diffusion de l'information (counseling sur le deuil; outils de santé mentale en ligne comme MindWell-U, Therapy Assistance Online et iCAN), ainsi que pour fournir des informations concernant d'autres soutiens communautaires.
- Pour la deuxième année consécutive, le PSMTD s'est associé à l'Association des psychologues de Nouvelle-Écosse pour renforcer le soutien aux Néo-Écossais(e)s touchés par les pertes massives. Des psychologues de toute la

Nouvelle-Écosse ont offert une thérapie gratuite à court terme du 5 avril au 7 mai 2021. Les personnes aux prises avec des émotions pénibles en raison des pertes massives ont eu accès à des séances (jusqu'à trois) pour parler des difficultés qu'elles considèrent comme ayant un impact sur leur bien-être mental et des moyens d'y faire face. Ce service a été mis en place en collaboration avec les programmes et services disponibles par l'intermédiaire du PSMTD.

- Les 18 et 19 avril 2021, le personnel du PSMTD était disponible sur le site du Centre de santé Colchester East Hants pour rencontrer le personnel et les médecins ayant besoin d'un soutien immédiat en personne.

Dans ses observations, la RSNE reconnaît que « les personnes peuvent être affectées par le deuil pendant des mois ou des années après l'événement et être secouées de nouveau par les rappels et les anniversaires²⁰ ». Les initiatives suivantes ont été soulignées dans ces observations :

- Les ressources en matière de santé et de bien-être ont été fréquemment mises à la disposition des gestionnaires et du personnel au moyen de bulletins d'information Care for the Caregiver (Soins aux soignants) entre avril 2020 et décembre 2020.
- Une série de six semaines sur le mieux-être, abordant la question du deuil sous le prisme des traumatismes, a été proposée avant les fêtes de fin d'année, aux mois de novembre et de décembre 2020.
- Le personnel a été informé de la diffusion d'un documentaire télévisé sur les pertes massives et a reçu des renseignements sur les soutiens disponibles en matière de santé mentale.
- En avril 2021, le Centre de santé Colchester East Hants a manifesté sa reconnaissance et son soutien à l'occasion de la commémoration de l'événement, notamment en offrant un soutien en santé mentale au personnel, aux médecins et aux membres de la collectivité, du 16 au 19 avril; en installant des bougies D.E.L. dans la salle de recueillement; et en posant des autocollants affichant des cœurs, accompagnés du tartan de la Nouvelle-Écosse, sur les vitres des fenêtres.
- Dans la région Nord de la RSNE, la planification de la première commémoration annuelle au Centre de santé Colchester East Hants incluait les personnes touchées par les pertes massives au niveau de la direction, mais pas le personnel de première ligne ni les médecins.

On a reconnu dans une certaine mesure que les réactions aux traumatismes peuvent se manifester tardivement et qu'un soutien prolongé peut s'avérer nécessaire. Ainsi, dans ses observations, la RSNE reconnaît que le programme de soins de santé primaires joue un rôle dans la satisfaction des besoins continus. En collaboration avec le PSMTD, un thérapeute clinique en soins d'urgence a été présent un jour par semaine au Centre de santé communautaire de West Colchester depuis le mois de mars 2022 afin de fournir une évaluation, un traitement et un soutien pendant les procédures de notre enquête.

Les besoins à plus long terme ont été examinés dans le cadre du travail dont fait état la RSNE. C'est ainsi qu'en septembre 2022, les services de soins primaires ont animé une séance de mobilisation communautaire au Centre de santé communautaire de West Colchester.

Plus généralement, les observations de la RSNE fournissent des informations sur le travail du PSMTD mené en collaboration avec un éventail de partenaires pour élaborer et mettre en œuvre des programmes conçus pour protéger et encourager la santé mentale et le bien-être. Mentionnons notamment la collaboration avec les conseils de santé communautaire en vue d'élaborer une trousse d'outils sur le bien-être mental et la résilience (Mental Wellness and Resilience Tool Kit), du projet municipal de lutte contre l'alcoolisme (Municipal Alcohol Project) – qui vise à modifier la culture normative de la consommation excessive d'alcool –, et de la prise en compte de la santé par le comité interorganismes sur la violence familiale et sexuelle (Interagency Committee on Family and Sexual Violence). Nous estimons que ces observations indiquent qu'il y a bel et bien eu poursuite des programmes au-delà de la mise en œuvre des mesures prises au titre du Cadre d'intervention.

Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse

Les Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse, qui relèvent du ministère de la Justice de la province, ont participé à la réponse aux pertes massives au moyen de deux initiatives clés :

- élargissement de la portée du Programme de consultation pour victimes d'actes criminels en le rendant accessible au plus grand nombre possible de membres de la famille, de témoins, de membres de la collectivité et de premiers répondants (en dehors de ses activités normales, conformément à la réglementation);

- mise en place du programme d'accueil et d'information « Tous ensemble » (Stronger Together); quatre centres ont ainsi été ouverts au sein des collectivités les plus touchées, les services d'information pouvant être joints dans toute la province par téléphone et par courriel.

Programme de consultation pour victimes d'actes criminels

Les Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse financent des consultations à court terme pour les victimes et les témoins d'actes criminels dans le cadre de son Programme de consultation pour victimes d'actes criminels. Dans le cadre de la réponse de la RSNE aux pertes massives, les Services aux victimes ont entrepris de fournir des trousseaux d'information sur le Programme de consultation pour victimes d'actes criminels aux familles et aux autres personnes directement touchées par les pertes massives.

Le financement en provenance du Programme de consultation pour victimes d'actes criminels vise à rendre la consultation rapidement accessible aux victimes afin qu'elles puissent surmonter les effets psychologiques directs de la perpétration d'un crime contre la personne. Les Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse tiennent une liste de conseillers qui offrent de tels services, et un conseiller peut être ajouté à la liste à tout moment, à condition qu'il réponde aux critères du programme.

Les demandes d'admission au Programme de consultation pour victimes d'actes criminels sont généralement approuvées en moins d'une semaine. Une fois sa demande acceptée, la personne qui a besoin de consulter reçoit une liste de conseillers. Les frais maximum couverts par le programme sont de 85 \$ l'heure. Il est attendu de la personne qui demande une consultation qu'elle prenne en charge la différence de coût si un conseiller a fixé un tarif horaire plus élevé. Toutefois, la directrice des Services aux victimes peut approuver divers taux horaires. C'est ce qu'elle a fait pour les pertes massives.

En règle générale, dans le cadre du Programme de consultation pour victimes d'actes criminels, une personne est admissible à un financement pouvant aller jusqu'à 4 000 \$ en honoraires de consultation si elle a perdu un membre de sa famille immédiate à la suite d'un acte criminel. Si une personne a perdu quelqu'un qui n'est pas un membre de sa famille immédiate ou si l'acte criminel n'a pas entraîné la mort, elle peut recevoir jusqu'à 2 000 \$. Ces critères ont été utilisés pour aider les Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse à déterminer les sommes à

offrir aux personnes touchées par les pertes massives. Un montant supplémentaire a toutefois été accordé, au cas par cas, aux personnes qui avaient besoin de plus de consultation après ces événements.

Au 7 mars 2022, les Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse avaient reçu un total de 189 dossiers relatifs aux pertes massives. Environ 500 000 \$ ont été accordés dans le cadre du Programme de consultation pour victimes d'actes criminels, et un quart de ce montant a été utilisé par des personnes pour des services de consultation. Bien que l'argent destiné à la consultation doive normalement être utilisé dans les deux ans, ce délai a été modifié pour tenir compte des personnes qui ne savaient peut-être pas qu'elles avaient besoin d'aide à la suite des pertes massives.

Les Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse continuent de répondre aux questions de ce groupe de personnes les plus touchées et fournissent d'autres formes de soutien en fonction des besoins.

Programme d'accueil et d'information « Tous ensemble »

Le 5 mai 2020, les Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse ont ouvert trois centres communautaires d'accueil et d'information à Portapique, Debert et Shubenacadie. Au début du mois de juin 2020, un quatrième centre a ouvert ses portes à Wentworth. Ces centres étaient destinés à fournir un soutien aux familles et aux collectivités dans les quatre régions les plus touchées.

Le personnel des centres communautaires d'accueil et d'information avait pour tâche de mettre en relation les personnes touchées par les pertes massives avec les services d'aide en matière de santé mentale. Il passait des appels pour leurs clients et lorsqu'on le leur demandait, assurait la liaison avec d'autres services en leur nom. Le soutien aux personnes traumatisées a été facilité par les employés de Service correctionnel Canada.

Dans les centres communautaires d'accueil et d'information, les gens pouvaient parler face à face avec des conseillers spécialement formés, qui les mettaient en relation avec les services disponibles – notamment en matière de counseling en cas de deuil et de traumatisme, d'aide en règlement de succession, de ressources familiales, de soutien aux adolescents et aux familles et d'aide financière.

Les Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse ont pris des mesures pour sensibiliser le public à ces formes de soutien. Des fiches fournissant des renseignements

sur le soutien offert ont été dressées et envoyées par la poste à tous les foyers des collectivités touchées. Des fiches ont également été remises au 211 (ligne téléphonique provinciale d'informations sur la santé), à la RSNE, au centre d'appel du gouvernement de la Nouvelle-Écosse, au conseiller municipal du ministère des Affaires municipales et du Logement de la Nouvelle-Écosse, aux députés locaux et aux conseillers municipaux.

À cause des restrictions dues à la COVID-19, les personnes qui souhaitent se rendre au centre communautaire d'accueil et d'information devaient prendre rendez-vous pour limiter le temps d'attente et respecter les mesures de santé publique. Cependant, les gens qui se présentaient sans rendez-vous n'étaient pas pour autant refoulés. Des agents des Services des shérifs de la Nouvelle-Écosse étaient sur place pour aider au respect des mesures sanitaires et répondre aux questions sur le dépistage de la COVID-19, ainsi que pour aider à doter les centres en personnel en cas de besoin.

Les gens qui n'ont pas pu se rendre en personne dans l'un des centres communautaires d'accueil et d'information ont pu accéder au service à distance en appelant un numéro sans frais ou en contactant les Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse par courriel.

Les centres communautaires d'accueil et d'information ont fermé le 8 janvier 2021. La dernière personne à s'y être présentée a été enregistrée le 3 novembre 2020. Un local à Debert a été désigné pour les services en personne requis après cette date.

Présentation de l'organisation des centres

Au cours de notre séance en petits groupes avec les prestataires de services, Dana Bowden, directrice des Services aux victimes de Nouvelle-Écosse, a expliqué l'organisation des services de soutien sur place en réponse aux pertes massives. Au départ, le plan consistait à implanter les quatre centres d'accueil dans les « collectivités touchées²¹ ». Les centres devaient se trouver dans la collectivité, tout en assurant la sécurité des personnes qui s'y rendaient comme du personnel. Tel qu'indiqué plus haut, les centres se situaient à Portapique, Debert, Shubenacadie et Wentworth. Le premier site a été ouvert le 5 mai 2020.

Le personnel des Services aux victimes a joué le rôle de conseiller pour aider les personnes à la recherche d'un soutien en les informant des services disponibles.

Étant donné que la pandémie de COVID-19 venait de commencer, les Services des shérifs ont soutenu cette initiative en assurant la gestion et l'observation des protocoles sur place, tandis que le Service correctionnel du Canada offrait un soutien en matière de traumatisme pour les personnes qui en avaient besoin. Les sites étaient ouverts six jours par semaine, initialement de 10 h à 19 h, avec des horaires plus courts pendant l'été. Deux sites ont fermé en septembre 2020, et deux sont restés ouverts jusqu'au 8 janvier 2021, à raison de deux jours par semaine. La municipalité du comté de Colchester a mis à disposition des locaux pour le soutien en personne à Debert, selon les besoins. Un conseiller régional fournit un soutien à l'échelle de la province par téléphone et par courrier électronique. M^{me} Bowden a décrit le rôle de ces centres :

... Le rôle des centres d'accueil et d'information consistait dans les faits à fournir services et soutiens – un soutien global – à ceux qui étaient les plus touchés au sein des collectivités. Nous avons la chance d'avoir un guide de ressources adapté pour fournir de l'information aux conseillers des services aux victimes. [Cet outil] leur permettait d'entrer en contact avec les ressources requises pour ceux qui en avaient besoin. À cette fin, nous avons dû créer un formulaire d'autorisation de divulgation d'informations à un tiers, pour permettre aux conseillers de parler au nom des victimes. On ne voulait pas que ces personnes soient livrées à elles-mêmes pour essayer de dénicher les ressources dont elles avaient besoin à travers la complexité du système. Nous voulions nous charger de cette tâche²².

À cet égard, la pandémie a facilité la mise sur pied des centres, car les conseillers comme les shérifs auraient normalement dû se rendre au palais de justice pour les formalités – mais les palais de justice avaient fermé leurs portes en raison des restrictions sanitaires.

Au cours de notre séance en petit groupe avec les élus, Tom Taggart a expliqué certaines des difficultés rencontrées lors de la création du centre de Portapique. M. Taggart a été conseiller municipal de la municipalité du comté de Colchester en avril 2020 et a été élu député provincial de Colchester North en 2021. Il a insisté sur la mobilisation communautaire qu'impliquait cette tâche :

[1] y avait cette petite salle communautaire à Portapique qui avait un – et cela peut sembler insignifiant, mais, vous savez, il y avait une famille de

mouffettes qui vivait en dessous, et il n'y avait pas beaucoup d'électricité, pas d'Internet, et il y avait un poêle à bois, et c'était au mois d'avril. Et, vous savez, chaque petit défi a été relevé par un grand nombre de personnes différentes²³.

M. Taggart a notamment contribué à l'obtention d'une connexion Internet au centre :

Je connaissais un type qui connaissait une entreprise de véhicules récréatifs, je l'ai appelé, il a appelé son oncle ou quelqu'un d'autre, et le lendemain matin, nous avons ce véhicule récréatif de 13 mètres dans la cour, une caravane à sellette. Vous savez, il y avait juste – j'aurais honnêtement pu demander la lune à ce moment-là, et je l'aurais eue. Et je regrette vraiment aujourd'hui de ne pas avoir été – de ne pas avoir été meilleur pour noter, vous savez, non seulement ce jour-là, mais les jours suivants, et au fur et à mesure que nous avançons, au fil des semaines et des mois, que je – de ne pas avoir gardé de bonnes notes et de bons numéros de téléphone, vous savez. Mais j'étais submergé, je vais être honnête avec vous. Mais vous savez, le nombre de personnes qui ont appelé de tout le Canada, c'était tout simplement fou. « On a un camion qui va à Halifax une fois par semaine si vous avez besoin de ça. » Je suis – c'est tout simplement incroyable la façon dont les gens se sont mobilisés pour soutenir la localité, vous savez. Et même si... il y a eu 23 victimes, désolé, 22 victimes, et un enfant à naître, et que seulement 13 étaient de notre localité, vous savez, Portapique a été le point focal... en tout cas. Je ne pourrais pas en dire assez long sur la façon dont les gens ont voulu apporter leur soutien, c'est sûr²⁴.

Propositions de modèles de services de rechange

La RSNE a reçu et examiné deux propositions de modèles de rechange en matière de prestation de services afin de répondre aux besoins des personnes et des collectivités touchées par les pertes massives d'avril 2020. Nous les décrivons aux présentes afin de fournir un compte-rendu complet des approches envisagées au cours de cette période.

Dans ses observations, la RSNE mentionne que l'un des gestionnaires de son service d'urgence a constitué un petit groupe de travail interne comprenant le responsable du service d'urgence du Centre de santé Colchester East Hants, le directeur des services aux personnes de la région Nord, un consultant principal en ressources humaines, le responsable de la santé, de la sécurité et du bien-être au travail de la région Nord et le coordinateur provincial de la santé, de la sécurité et du bien-être au travail. Ce groupe a sollicité une analyse documentaire rapide afin d'obtenir des informations sur une réponse fondée sur des données probantes en matière de traumatisme et de deuil à l'échelle de la collectivité. Le document qui en a résulté s'intitule « Learning from previous experiences of community-wide trauma and grief : relevance to Nova Scotia²⁵ » (Les leçons des expériences précédentes de traumatisme et de deuil à l'échelle de la collectivité : pertinence pour la Nouvelle-Écosse). Le groupe a demandé la création d'une équipe d'intervention psychosociale et un soutien connexe en octobre 2020 sur la base de cette analyse documentaire rapide. Cependant, le groupe de travail n'a pas reçu l'approbation de la haute direction pour procéder à la mise en œuvre, et les observations de la RSNE ne fournissent pas de motif à l'appui de cette décision.

L'enquête et les consultations de la Commission nous ont également révélé l'existence d'une proposition de « stratégie d'intervention en cas de deuil en Nouvelle-Écosse » (Nova Scotia Grief Response Strategy)²⁶. Un certain nombre de parties prenantes et de membres de la collectivité étaient au courant de cette proposition de stratégie, et elle figure dans certains des commentaires que la Commission a reçus au sujet de l'approche de la RSNE en matière de soutien post-incident. Elle joue donc un rôle dans le récit de la situation postérieure aux pertes massives et est pertinente pour notre formulation des leçons tirées et des recommandations.

En décembre 2018, un poste à durée déterminée de coordonnateur a été créé pour élaborer une approche innovante de la prise en charge du deuil, du chagrin et du bien-être telle qu'appliquée par les équipes de soins palliatifs de la région Nord. Ce poste a été qualifié de projet pilote d'une durée de deux ans. Serena Lewis a occupé ce rôle, avec pour mission de renforcer les capacités, mais sans fournir de services de counseling en matière de deuil. Sur la base de son évaluation, elle a rédigé un rapport sur le développement, la mise en œuvre et l'évaluation des services de prise en charge requis dans la région Nord. Son rapport, achevé en août 2020, tient compte des besoins des membres de la collectivité découlant à la fois de l'impact de la COVID-19 et de celui des pertes massives.

Dans son rapport, M^{me} Lewis recommande l'adoption d'un soutien à la création, à l'échelle provinciale, d'une « approche adaptée au deuil » en matière de soins. Cette approche est fondée sur des données probantes et intègre une approche collaborative dans la prestation des services aux personnes en deuil. Dans son rapport, M^{me} Lewis conclut ainsi :

Une série d'événements tragiques, dont la plus grande fusillade de masse au Canada, a mis en lumière la nécessité d'une connaissance du deuil tenant compte des traumatismes. Les prestataires de services communautaires, de services de santé et de première ligne doivent reconnaître la nécessité d'acquérir des compétences accélérées en matière de sensibilité au deuil résultant d'un traumatisme²⁷.

Elle a également déclaré : « La connaissance du deuil, les compétences et le mentorat dans ce domaine sont actuellement fortement sollicités, mais les ressources sont insuffisantes pour répondre aux besoins actuels et futurs²⁸. »

À l'automne 2020, M^{me} Lewis a travaillé avec Cheryl Tschupruk, alors directrice de l'intégration des soins palliatifs à la RSNE et aujourd'hui directrice du Palliative Care Network (Réseau de soins palliatifs), pour élaborer la stratégie d'intervention en cas de deuil de la Nouvelle-Écosse. Pour élaborer cette stratégie, il a fallu solliciter l'avis d'un certain nombre d'autres parties prenantes. La stratégie a été présentée à la haute direction de la RSNE en janvier 2021, mais elle n'a pas été adoptée. Lors de son entretien avec la Commission, M^{me} Tschupruk a confirmé que la demande n'avait pas eu de suite :

COMMISSION : D'accord. Donc, en ce qui concerne la stratégie d'intervention en cas de deuil de la Nouvelle-Écosse, elle a été présentée à la haute direction de la Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse, mais elle n'a jamais été présentée en termes de modèle opérationnel à la province, comme vous venez de le décrire?

Cheryl TSCHUPRUK : Non. Oui à la première question, non à la seconde.

COMMISSION : D'accord. Soumise à la direction, oui; soumise à la province, non.

Cheryl TSCHUPRUK : Exactement²⁹.

Lors de son entretien avec la Commission, M^{me} Tschupruk a expliqué que la stratégie d'intervention en cas de deuil proposée n'était pas conçue pour répondre aux besoins découlant des pertes massives d'avril 2020. Cependant, la proposition incluait les résultats de l'analyse documentaire rapide (décrite ci-dessus). Elle a précisé que la décision de tenir compte de ces informations avait été prise au cas où celles-ci s'avéraient utiles pour les personnes travaillant dans la région Nord, où elle a reconnu « qu'un soutien plus important devait sans doute être apporté aux personnes au niveau local pour faire face aux traumatismes, au deuil, à toutes ces choses. » En réponse à une question sur l'intention de la stratégie elle-même, elle a apporté des précisions :

Mais étant donné que nous n'étions pas... vous savez, ce n'était pas vraiment... mon rôle de participer à la réponse, alors, vous savez, je pense que nous essayions de mettre en évidence le fait que nous avons un problème et que c'était un problème vaste... Pour moi, cette stratégie ne concernait pas Portapique; il s'agissait de savoir ce que nous ferions si une telle chose devait se reproduire. Et c'est... vous savez, j'espère... j'espère que rien de tel ne se reproduira jamais, mais les collectivités connaissent des tragédies et... de différentes sortes et peut-être pas à ce point, mais, vous savez, quel type de réponse devrait être disponible sur le plan du deuil? Donc, je ne pense pas que cela ait été directement... de mon point de vue et au vu de ma participation, cela n'avait pas pour but d'informer une réponse dans la région Nord, mais de répondre à ce qui se passera à l'avenir et à ce que... comment pouvons-nous peut-être mettre en place un système qui puisse être plus réactif si quelque chose comme cela devait se produire à nouveau³⁰.

M^{me} Tschupruk continue de travailler sur la proposition dans le contexte des soins palliatifs, son domaine de compétence, notamment en affinant le modèle de l'approche collaborative décrite dans la proposition.

Expériences et points de vue

Au cours de nos travaux, nous avons bénéficié de nombreux points de vue concernant l'impact des pertes massives et sur les besoins de soutien qui en découlent. Dans la présente section, nous fournissons un aperçu des expériences et des points de vue exprimés dans le cadre des travaux de la Commission, notamment lors des entretiens avec les témoins, des procédures publiques, dans le cadre du sondage Racontez votre expérience, lors des consultations avec les parties prenantes et d'autres activités de mobilisation communautaire, notamment les conversations communautaires.

En septembre 2022, la Commission a organisé six conversations communautaires dans cinq collectivités de la Nouvelle-Écosse pour recueillir les points de vue des résident(e)s sur la sécurité des collectivités. Ces conversations se sont déroulées à Great Village, à Onslow, à Debert, à Millbrook et à Truro. Nous avons également organisé une séance avec le personnel des Infirmières de l'Ordre de Victoria en reconnaissance du rôle intégral qu'elles jouent dans la sécurité des collectivités dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse, les pertes massives ayant eu un impact substantiel sur ce groupe de personnes. Deux de leurs collègues, Kristen Beaton et Heather O'Brien, ont en effet été abattues le 19 avril 2020. Lors de ces conversations, des membres des collectivités ont évoqué leurs collectivités, les leçons tirées après les pertes massives et les obstacles en présence. Ils ont également fait part de leurs recommandations pour améliorer globalement la sécurité et le mieux-être. Comme expliqué plus en détail dans le Volume 7, ces conversations ont été transcrites et notre personnel a préparé un rapport de synthèse pour les commissaires (voir l'Annexe B). Les Participant(e)s à ces séances ont accepté que leurs contributions soient examinées par nous et reprises dans notre Rapport de manière anonyme. Dans les chapitres 8 et 9, nous incluons certains des commentaires formulés au cours de ces séances, mais ils ne sont pas attribués à des personnes spécifiques.

Notre sondage Racontez votre expérience nous a permis de découvrir l'ampleur et la persistance de l'impact des pertes massives. Nous avons donné un aperçu des commentaires que nous avons recueillis au début de notre Rapport, dans le Volume 1. Le sondage nous a permis de constater ce qui suit :

- Le sentiment de sécurité a été – et reste – profondément et durablement amoindri à la suite des pertes massives.

- De nombreuses personnes ont éprouvé un sentiment de perte personnelle, de chagrin, de deuil et de douleur; pour certaines, la tristesse et la douleur persistent.
- Pour d'autres, l'impact a été complexe car la tristesse était mêlée à d'autres émotions telles que la colère suscitée par l'intervention critique.
- De nombreuses personnes continuent d'être touchées par cet incident; si la plupart d'entre elles décrivent son impact comme une dégradation de la santé mentale et (ou) du bien-être, d'autres disent qu'il a affecté leur façon de vivre.
- Une grande partie des personnes interrogées ont fait état de symptômes persistants de stress post-traumatique.
- La confiance dans la police, en particulier dans la GRC, ainsi que dans d'autres institutions, a diminué et il existe une corrélation entre la diminution de la confiance et le sentiment de sécurité.

Les membres de la collectivité ont fait part d'expériences différentes en ce qui concerne le soutien offert au sein de la collectivité et, en particulier, par la RSNE et les Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse. Certains répondants ont indiqué qu'ils avaient pris connaissance du soutien offert grâce aux lignes téléphoniques et aux centres d'accueil – tandis que d'autres ont déclaré ne pas avoir eu connaissance de tels services ou avoir entendu parler de problèmes de mise en relation en temps voulu. Dans le Volume 2, nous avons constaté que la GRC et les Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse ne répondaient pas entièrement aux besoins des personnes les plus touchées et des membres de la collectivité de Portapique. Dans la présente section, nous présentons des expériences et des points de vue supplémentaires sur le soutien offert dans le cadre des initiatives de la RSNE et des Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse, décrites ci-dessus.

Nous tenons à préciser que nous n'avons pas procédé à une évaluation ou à une vérification complète de ces services provinciaux. De même, aucune de ces entités ne nous a fourni d'évaluation de ses propres services. Nous faisons part de ce que nous avons appris afin de donner une idée globale de l'éventail des expériences et des points de vue concernant ces services. Nous présentons ces idées par thèmes.

Tant les représentants des initiatives provinciales de la RSNE que des Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse ont participé activement aux travaux de la Commission, notamment en prenant part aux entretiens de la Commission et aux

procédures publiques. **La province de la Nouvelle-Écosse et la RSNE nous ont toutes deux remis des observations écrites approfondies sur le sujet des besoins de soutien des personnes et des collectivités touchées. Ces observations s'intègrent bien aux leçons que nous avons apprises des experts de la Commission et du dialogue qui a eu lieu lors de nos tables rondes et de nos consultations. Nous saluons cette approche ouverte et réfléchie et la considérons comme de bon augure pour l'avenir.**

Nous présentons ces expériences et points de vue concernant les services de soutien et les cadres de prestation en vue d'élaborer nos leçons apprises et nos recommandations, et d'aider ces organisations à aller de l'avant. Certains de ces commentaires portent sur les besoins et d'autres, sur les services offerts. Certains d'entre eux précisent les améliorations nécessaires et les lacunes constatées.

Impact de l'ampleur

Un certain nombre de personnes et d'organisations ont insisté sur le fait que l'ampleur des pertes massives était un élément prédominant dans la forme qu'a prise la réponse.

Au cours de la séance en petit groupe réunissant des prestataires de services, Bruce Varner, directeur funéraire et embaumeur au Mattatall-Varner Funeral Home de Truro, a évoqué certains des défis posés par la prestation de services dans le contexte de l'ampleur des pertes massives et des limites imposées par les mesures sanitaires pendant une pandémie :

Lorsque nous rencontrons une famille, une grande partie du réconfort et du soutien que nous pouvons apporter s'établit lors d'une conversation et d'un échange en personne, mais cette chance n'a pas été donnée à tout le monde, simplement à cause de la dynamique entourant la situation. Mais comme je l'ai dit, le travail que je fais est à peu près le même, mais à plus grande échelle et sous des pressions et des circonstances différentes. Il y avait beaucoup de facteurs en jeu parce que rien n'était normal dans cette situation³¹.

Christine Blair, mairesse du comté de Colchester, a également insisté sur ce point : « Nous ne réalisons pas complètement l'étendue de la souffrance, et celle-ci reste toujours à soulager³². »

Ruralité

Au cours de notre panel d'ouverture sur la portée et les répercussions humaines des pertes massives, la révérende Nicole Uzans a fait part de son point de vue sur les effets de la vie en milieu rural sur les personnes en deuil :

Et je pense que le dernier exemple que je donnerai à cet égard concerne le deuil. Tout deuil, le deuil normal qui survient lorsque quelqu'un – quelqu'un dans votre vie meurt, et ensuite avoir à faire face aux gens qui vous connaissent, qui veulent en parler, qui veulent savoir comment vous allez, mais cela peut être – cela peut être déconcertant. Dans les régions rurales, l'un des principaux signes de transition dans le processus de deuil est de savoir si l'on peut à nouveau aller à l'épicerie, en sachant que l'on va – que l'on va reconnaître des gens, que l'on va croiser des gens, peut-être la moitié des gens du magasin, et que l'on peut faire face à ces conversations qui surviennent lorsque l'on se trouve dans cette phase vraiment sensible et – et vulnérable de son chagrin. [Cette attention des gens] émane donc d'un sentiment de sollicitude, bien que ce niveau de relations interpersonnelles présente de nombreux défis³³.

Expériences particulières

Les travaux de la Commission nous ont permis de prendre connaissance d'un certain nombre d'expériences individuelles spécifiques liées à la recherche et à l'obtention d'un soutien à la suite de pertes massives. Comme nous l'avons souligné, les personnes vivent le deuil et les traumatismes de manière différente et selon des temporalités variables.

Une personne ayant répondu au sondage Racontez votre expérience a décrit le counseling qu'elle a reçu après les pertes massives :

Je pleurais beaucoup, à tout bout de champ. Je n'arrivais pas à dormir le samedi soir. Je n'arrivais pas à me rapprocher de ma famille et de mes amis pour faire mon deuil correctement. Il m'a fallu attendre le mois de juin pour me rendre compte que j'avais besoin d'aide. Je me suis rendue dans l'un des centres de traitement des traumatismes pour parler et pour demander de l'aide. Ils m'ont apporté un soutien extraordinaire et m'ont aidée à obtenir du counseling pour le deuil. J'ai suivi des séances hebdomadaires, puis bihebdomadaires et enfin mensuelles pendant sept mois. J'avais du mal à trouver de la joie dans les choses que je faisais auparavant. Ça ne semblait pas normal. C'était un peu comme la dépression post-partum. Je ne savais jamais vraiment ce qui allait me faire pleurer. Lorsque le moment est venu de reprendre mon travail d'enseignante, je me suis effondrée sur la route le premier jour d'école. Ma vie continuait d'avancer, mais pas celle de Lisa [McCully]. Je suis devenue obsédée par la sécurité de mes propres enfants, parce que je savais désormais que les pires choses pouvaient réellement se produire. J'y suis encore confrontée, surtout en cette période de COVID-19.

D'autres répondants au sondage ont évoqué les difficultés qu'ils ont rencontrées en tant que prestataires de ces services :

J'ai été contactée par une organisation à but non lucratif, After Trauma Empowerment Network [Réseau d'autonomisation post-traumatique], basée à Shubenacadie, en Nouvelle-Écosse, où plusieurs personnes ont été assassinées par le tireur. Je me suis portée volontaire pour travailler avec cette organisation et, depuis un an, je m'efforce d'élaborer des ressources pédagogiques et du matériel d'information tenant compte des traumatismes et portant sur les différents types de traumatismes [et] leur impact sur les personnes qui en sont victimes, sur la manière dont elles peuvent recevoir de l'aide et du soutien dans leurs collectivités locales, ainsi qu'à l'échelon national et international. Je suis titulaire d'une maîtrise en éducation des adultes et je suis fière de mon travail au sein de la collectivité et de l'aide que j'apporte à ceux qui en ont besoin, en particulier aux personnes qui ont été directement touchées par la fusillade de masse qui s'est produite en Nouvelle-Écosse les 19 et 20 avril 2020. J'ai travaillé à la création de ces fiches d'information et guides pédagogiques tenant compte des traumatismes au cours de l'année écoulée, mais cela a été très difficile à accomplir. Cela a provoqué chez moi des retours de

stress post-traumatique et il a été très difficile de rassembler le matériel de manière à ce qu'il soit facile à comprendre et qu'il contienne les informations et les détails pertinents, tout en veillant à ce qu'il soit présenté d'une manière qui tienne compte de la sensibilité des personnes concernées.

Consultation organisée à l'Établissement Nova

La Commission a organisé une séance de consultation dans l'Établissement Nova pour femmes. Cette séance a permis aux femmes qui ont choisi d'y participer de discuter de leurs expériences avec l'agresseur, de la violence entre partenaires intimes et d'autres expériences en rapport avec les pertes massives. Plusieurs femmes ont évoqué les répercussions persistantes de cet incident. L'une d'entre elles a déclaré : « C'était tellement effrayant quand c'est arrivé [les pertes massives]. Deux de mes amis étaient assis juste à l'extérieur. Plus tard, nous nous sommes rendu compte qu'il [l'agresseur] était passé juste à côté d'eux, sans que personne ne les prévienne. Personne ne les a prévenus. C'est tellement effrayant. »

Au cours de cette séance, les femmes ont été invitées à exprimer leur chagrin face au meurtre d'Alanna Jenkins aux mains de l'agresseur : celle-ci était en effet agente correctionnelle à l'Établissement Nova. Plusieurs femmes ont exprimé leur tristesse face à l'impossibilité relative de faire leur deuil :

- « Après la mort d'Alanna, nous n'étions pas censées en parler. Celles d'entre nous qui la connaissaient bien n'ont pas été autorisées à assister au service commémoratif qui a eu lieu ici, seuls les membres du personnel étaient présents. Plus tard, ils [le personnel du SCC] ont érigé un monument commémoratif en l'honneur d'Alanna, mais aucune d'entre nous ne peut s'y rendre. Même si je suis [incarcérée selon une cote de] sécurité minimale, personne ne m'accompagne jusqu'au monument commémoratif pour que je puisse me recueillir en silence en souvenir d'Alanna. C'est juste à côté du stationnement. Ils disent : "Techniquement, vous devez obtenir une permission de sortir avec escorte". »
- « Le deuil ou les pertes que nous avons subis ont été minimisés, amoindris, ignorés. Pour celles d'entre nous qui sont ici depuis longtemps, il n'y a rien

pour le deuil, aucun programme. Il ne me reste personne à l'extérieur; tout le monde est mort, sauf mon mari. »

Besoins non satisfaits

Plusieurs personnes interrogées dans le cadre du sondage Racontez votre expérience ont expliqué que leur expérience liée aux pertes massives avait été marquée par une absence de réponse aux besoins de soutien en matière de santé mentale, que ce soit pour elles-mêmes, pour d'autres personnes qu'elles connaissaient – ou pour l'ensemble de la collectivité. Une personne a écrit : « Moi-même, j'aurais aimé demander de l'aide plus tôt, mais j'avais l'impression que les autres souffraient plus que moi et je ne pensais pas que je devais utiliser les ressources disponibles. » Les réponses concernant l'impact du besoin non satisfait de soutien en matière de santé mentale comprenaient les points suivants :

- « Personne ne m'a jamais demandé à quel point j'étais touché, à l'exception des médias. Nous n'avons pas de médecin dans notre région. On aurait dû nous en attribuer un. Nous aurions dû avoir accès à une aide permanente et cohérente en matière de santé mentale. »
- « Je me souviens avoir pensé que notre collectivité avait besoin d'aide en santé mentale et qu'elle avait besoin de quelqu'un qui se penche sur la littérature concernant les besoins à long terme tirée [de l'expérience] d'autres collectivités, afin de pouvoir anticiper et servir la nôtre. Malheureusement, ce n'est pas ce que j'ai vécu. Mon fils de 9 ans est resté sur une liste d'attente pour voir un pédopsychiatre pendant un peu moins de deux ans. Aucune aide n'était disponible pour faire face à l'ampleur de cette tragédie. Bien sûr, nous avons des numéros à appeler. Mais pour obtenir une aide médicale, nous avons été ajoutés à une liste d'attente déjà longue. »
- « Le syndrome de stress post-traumatique d'un autre ami a été déclenché. Un jeune voisin ne peut toujours pas se rendre à Truro pour faire ses courses ou travailler parce qu'il est traumatisé à chaque fois qu'il traverse Portapique. Puis des résidents de chalets sont arrivés et les feux d'artifice incessants ont traumatisé à nouveau les résidents permanents... Aucune de ces personnes que j'aime n'est plus la même. L'ambiance dans la région a changé. J'ai l'impression qu'à part le conseiller municipal, les autorités n'ont rien fait ou presque. Les personnes envoyées sur place n'ont apporté qu'une aide psychologique de première urgence. Il n'y a pas eu de consultations avec

des experts en la matière qui s'étaient occupés de survivants de fusillades de masse dans d'autres régions. Aucun expert en psychologie des traumatismes n'a été sollicité. Les églises étaient vides alors qu'elles auraient pu apporter un soutien en provenance de l'extérieur de la province. »

- « J'étais dévastée. Voir ma mère, mon père, mon frère, mes grands-parents, mes tantes, mes oncles, mes cousins, etc. se briser et s'effondrer était horrible. Je n'ai toujours pas guéri de tout cela. Les trois mois qui ont suivi la tragédie, je me suis tournée vers l'alcool... J'ai suivi une thérapie quelques mois plus tard. Cependant, j'ai eu beaucoup de mal avec le financement que je recevais de la Nouvelle-Écosse. Je n'ai pas reçu mon argent pendant des mois – il était injuste que mon thérapeute doive attendre les paiements. Ne disposer que d'une certaine somme d'argent pour un certain nombre de séances seulement était injuste. Mais je n'avais pas les moyens. »
- « Je suis très préoccupé par l'impact sur la santé mentale dans notre collectivité au sens large. Au cours des deux dernières années, j'ai constaté qu'aucun investissement n'avait été fait dans les soins de santé mentale pour aider notre région. Cela donne l'impression que notre province et notre pays nous ont complètement oubliés. En termes de santé mentale, nous n'avons connu que les listes d'attente. »
- « Je pense que davantage de personnes déjà fragilisées sur le plan émotionnel taisaient les répercussions de cette tragédie et ne recevaient pas l'aide dont elles avaient besoin. Nous avons rencontré une personne qui souffrait de ce qui nous a semblé être un cas sévère de SSPT. Après avoir découvert qu'elle avait également connu des expériences militaires négatives, nous avons ressenti le besoin de lui apporter de l'aide et nous avons donc pris la peine de nous renseigner sur ce que nous devons faire et nous avons fini par demander à la police d'aller lui parler pour voir si elle avait besoin d'une quelconque forme de soutien. Ils l'ont fait et nous ont répondu qu'ils avaient eu une bonne discussion avec la personne et qu'ils lui avaient proposé quelques solutions aux problèmes qu'elle éprouvait. Nous sommes également restés en contact avec cette personne pendant un certain temps afin de lui proposer quelqu'un à qui parler. Je me demande combien d'autres personnes souffrent ainsi en secret, sans personne à qui exprimer leurs sentiments. »

L'un des répondants au sondage a poursuivi en donnant son avis sur l'ampleur des besoins non satisfaits :

C'est ma plus grande frustration en ce qui concerne la réponse du gouvernement à Portapique. Aucun soutien en matière de santé mentale n'a été mis en place dans nos écoles, malgré l'impact sur les enfants de toute la collectivité. La communauté médicale n'a pas investi dans les soins de santé mentale dans le comté de Colchester. D'après mon expérience, la province n'a pas réagi pour fournir une aide supplémentaire au comté de Colchester à la suite de cet événement, et les conséquences sont flagrantes dans ma collectivité. Les listes d'attente en santé mentale sont beaucoup trop longues. Si la fusillade la plus meurtrière de l'histoire du Canada ne suffit pas à déclencher un investissement dans les soins de santé mentale dans une région, que doit-il se passer avant que des fonds supplémentaires soient engagés pour aider les jeunes d'une collectivité? Nos écoles n'ont pas de conseillers d'orientation ou de psychologues scolaires supplémentaires. En fait, la plupart des écoles de notre région ont un conseiller d'orientation en commun avec quatre ou cinq autres écoles. Je sais, grâce à l'expérience directe de mon fils, qu'il y a plus d'enfants dans notre collectivité qui ont besoin de soins de santé mentale qu'il n'y a de personnel pour les traiter. C'est ignoble. On a vraiment l'impression que Halifax nous a complètement oubliés. Cela fait deux ans que je plaide auprès des politiciens et des administrations en faveur d'un soutien accru pour les enfants du comté de Colchester et cela ne s'est pas encore produit. Cet événement aura des répercussions à long terme en raison de l'absence de traitement pour les membres de la collectivité touchés. Je ne suis plus la même personne qu'avant cette fusillade. Je ne serai jamais plus la même personne qu'avant.

Préoccupations concernant les services de soutien

Dans la présente section, nous donnons quelques exemples des préoccupations exprimées à la Commission au sujet des services de soutien. Ces exemples sont regroupés en quatre thèmes : méconnaissance des besoins, sensibilisation et accessibilité, pénurie de soins de santé et caractère inadapté des services.

Manque de connaissance des besoins

Au cours de notre séance en petit groupe avec les prestataires de services, M^{me} Bowden a expliqué que les Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse adoptaient une approche tenant compte des traumatismes, mais qu'ils étaient limités par un manque de connaissance des besoins des personnes les plus touchées et sur ce qu'on pouvait leur fournir : « [!] y avait beaucoup d'incertitude. Nous ne savions pas³⁴. » Kim Burton, qui était agente des Services aux victimes en avril 2020, a servi de conseillère dans l'un des centres. Elle explique son expérience :

À l'époque, il y avait deux shérifs. Il y avait une caravane, comme je l'expliquais, à l'extérieur du bâtiment, où l'équipe de soutien aux personnes souffrant de traumatismes était présente. Ce qui s'est passé, c'est qu'il n'y avait pas de rendez-vous. Il fallait se présenter sur place. Les conseillers des Services aux victimes se trouvaient donc à l'intérieur du bâtiment et n'importe qui pouvait entrer. Lorsque quelqu'un se présentait, nous en apprenions un peu plus sur la personne. C'était une façon de travailler complètement différente de celle à laquelle nous étions habitués.

Je me souviens donc d'avoir eu un sentiment d'incertitude à l'époque. Le livret de ressources est un très bon outil. De nombreux partenaires gouvernementaux ont joint leurs efforts pour nous soutenir. Mais j'ai tout de suite compris que le rôle de conseiller était complètement différent de celui de l'agent des Services aux victimes³⁵.

Les agents des Services aux victimes rencontrent normalement leurs clients au début de la procédure pénale et les assistent jusqu'à sa fin. Ce rôle présente une certaine prévisibilité. L'intervention à la suite des pertes massives était d'une nature totalement différente. M^{me} Burton en a donné un exemple :

Je me souviens d'une personne qui est entrée, qui a ouvert la porte et l'a refermée, et je me demande si elle avait peur de la COVID-19 ou si elle ne savait pas qui nous étions. Et je me souviens que lorsqu'elle est entrée, elle a dit : « Je ne sais pas pourquoi je suis ici³⁶. »

Je dois respecter la collectivité, étant donné que certaines personnes ne savaient pas qui nous étions. Nous n'avions jamais été à Portapique auparavant. Je n'avais jamais été à Portapique auparavant, nous étions donc des étrangers. Je respecte donc beaucoup la collectivité qui nous

a tendu la main et certains membres de la collectivité faisait preuve d'initiative sont venus nous dire : « Pouvez-vous nous parler un peu de ce que vous faites ici pour que je puisse le dire aux autres membres de la collectivité^{37?} »

Sensibilisation et accessibilité

Un certain nombre de personnes nous ont fait part de leurs préoccupations quant à la connaissance par la collectivité des services disponibles et de la possibilité d'y accéder.

Au cours de la séance en petit groupe avec les responsables politiques, le député Tom Taggart a expliqué son point de vue, selon lequel certains membres de la collectivité étaient réticents à recourir aux services, même s'ils se trouvaient dans la collectivité :

Les Services aux victimes sont venus tous les jours et ont été là pour les gens. Il était difficile pour nous de faire sortir les gens, [et c'était difficile pour eux] de dire, vous savez, c'est vraiment mon – j'ai de vrais problèmes de santé mentale dans ma vie, vous voyez ce que je veux dire^{38?}

Plusieurs prestataires de services ont également pris conscience des obstacles à la sensibilisation et à l'accessibilité. M^{me} Burton a expliqué :

Pour commencer, je ne sais pas combien de Néo-Écossais sont au courant des services que nous offrons, en toute honnêteté. C'est donc un problème. Mais lorsque vous fournissez – lorsque vous devenez un prestataire de services, l'une des choses que j'aimerais que tout le monde sache, c'est que les prestataires de services s'améliorent lorsque le public nous dit des choses. Ainsi, si les lacunes sont parfois constatées, elles ne sont pas prévues. Ainsi, les gens – comme les collectivités et les familles – nous ont appris beaucoup de choses. Nous travaillons désormais différemment à cause de cela. Les organismes gouvernementaux avec lesquels nous sommes en contact travaillent différemment à cause de cela. Je pense donc qu'il est utile que le public néo-écossais et canadien fasse part de ses expériences, afin que les prestataires de services puissent s'améliorer, et je ne sais pas – ce n'est pas comme si les gens

avaient besoin d'une permission pour s'exprimer, et c'est comme cela que nous nous améliorons³⁹.

Revenant sur cette expérience, M^{me} Burton a fait la remarque suivante :

Au moment des pertes massives, je me souviens que notre clientèle était inconnue. Nous comptions sur d'autres organismes pour nous envoyer des personnes ou pour qu'elles s'adressent elles-mêmes à nous, et je ne sais pas si le public savait qu'il pouvait s'adresser lui-même à nous.

C'est donc avec beaucoup d'humilité que je me suis rendue ici et sur les autres lieux et que j'ai entendu pour la toute première fois les personnes les plus touchées, et je me demande pourquoi nous n'avons pas – pourquoi nous ne les avons pas déjà contactées? J'ai vécu cette expérience cette semaine, en me disant qu'il y a des gens que nous n'avons pas encore aidés, et qu'il y a des membres de la collectivité qui nous ont contactés au cours des trois derniers mois et qui nous ont dit : « Je pense que je suis prêt à recevoir de l'aide maintenant. » Cela peut être dû à leur processus de guérison, mais aussi au fait que certains membres de la collectivité se sont dit : « Je veux que les familles et les personnes les plus touchées soient aidées en premier. »

Le défi est donc de savoir que nous pouvons encore aider; nous sommes toujours en place et... il reste beaucoup de Néo-Écossais, beaucoup de Canadiens, beaucoup de gens que nous n'avons pas encore contactés⁴⁰.

M^{me} Bowden a fait remarquer que l'un des obstacles rapidement constatés était le taux horaire des services de counseling pour les victimes d'actes criminels. De nombreuses personnes touchées, notamment des membres des familles, ont formulé des observations sur cette contrainte et son impact sur la recherche et la disponibilité des conseillers. Le montant est réglementé par la *Victims Rights and Services Act* (Loi sur les droits et services des victimes), et « le taux n'a pas été mis à jour depuis un certain nombre d'années ». M^{me} Bowden a pris des mesures relevant de son pouvoir pour aider, dans la mesure du possible, à surmonter ce problème ainsi que les difficultés administratives découlant du formulaire de demande – qui est, selon ses termes, « lourd⁴¹ ». Sa priorité était d'aider le plus rapidement possible ceux qui en avaient le plus besoin.

La pénurie de soins de santé

Lors de son témoignage, le chef adjoint Darrell Currie a fait part sans détour des difficultés qu'il a rencontrées pour obtenir de l'aide après la fusillade survenue dans la Caserne des pompiers d'Onslow Belmont. Comme indiqué dans le Volume 2, Ce qui s'est passé, il a pu obtenir des services de counseling au cours des quelques mois qui ont suivi la fusillade, mais sa santé s'est détériorée après son entretien avec l'Équipe d'enquête sur les situations comportant des risques de la GRC, environ un an après les pertes massives. L'entretien a « réellement fait déborder le vase », rendant impossible la poursuite de son travail. Il s'est ensuite heurté à des obstacles parce qu'il ne disposait pas d'un médecin de famille pour autoriser les services de counseling :

Mais l'histoire de mon médecin, que je trouve importante parce qu'elle mène - elle fait partie des problèmes - du combat que j'ai mené. Je n'avais pas de médecin de famille. J'avais besoin qu'on signe des formulaires pour les rendez-vous chez le psychologue, auxquels je me rendais deux ou trois fois par mois. Pour qu'ils soient pris en charge par notre assurance, je devais faire remplir des formulaires.

Je suis allé à la clinique sans rendez-vous et le médecin m'a prescrit des médicaments.

Mais je n'ai pas pu faire signer les formulaires d'assurance parce que je n'avais pas de médecin. La clinique sans rendez-vous ne voulait pas signer les formulaires. À l'époque, j'avais affaire aux Services aux victimes de la GRC. Ils avaient deux médecins qui ont d'abord proposé de signer les formulaires pour moi, mais qui ont ensuite refusé parce qu'ils étaient hors du comté. Ils ne sont pas dans le même comté.

Pendant tout ce temps, je n'ai donc pas pu bénéficier de counseling parce que je n'arrivais pas à faire signer les formulaires d'assurance...

J'ai eu la chance qu'une femme - médecin de l'hôpital de Truro - entende parler de mon histoire et elle - elle m'a appelé immédiatement et m'a rencontré dans le stationnement d'une école et a signé les formulaires sur le capot de ma voiture pour que je puisse avoir - obtenir des services de counseling. C'était si troublant et si difficile, et j'étais à bout de mes ressources⁴².

Les difficultés du chef adjoint Currie se sont poursuivies et il a fini par écrire à sa députée pour lui demander de l'aide :

J'en suis arrivé au point où j'ai senti que je devais avoir un médecin, un médecin de famille. Vous savez, c'est très bien de se défendre soi-même et de surmonter tous ces problèmes, mais j'avais besoin d'une aide professionnelle. J'ai donc envoyé une lettre – un courriel – à ma députée, qui nous connaît bien. Elle soutenait activement les services de pompiers du comté, et j'ai donc pu consulter un médecin de famille le lendemain. Et cela m'a été utile parce qu'on a besoin du médecin de famille pour aiguiller les patients vers les psychiatres et d'autres services importants, notamment en ce qui concerne les médicaments⁴³.

D'autres personnes ont déclaré avoir vécu la même expérience que le chef adjoint Currie, estimant que l'accès limité aux soins de santé était un facteur aggravant des répercussions des pertes massives. Ces expériences renvoient aux thèmes abordés dans la partie A du présent volume concernant la desserte insuffisante des collectivités rurales par les services publics. Au cours d'une conversation communautaire que nous avons organisée – ces conversations étant organisées sur le principe de la non-attribution – ce thème a été repris et approfondi. L'orateur s'est exprimé en ces termes : « Mais vous savez ce dont nous avons besoin? Nous avons besoin de services sociaux, de services de santé mentale, d'infirmières praticiennes, de médecins, d'une pharmacie – nous devons conserver la pharmacie. Nous devons arriver à conserver des infirmières praticiennes. »

Plusieurs réponses au sondage Racontez votre expérience mettent en évidence le soutien limité dont disposent les personnes touchées en raison des pressions exercées sur le système de santé et des temps d'attente pour obtenir des services de soins de santé mentale. L'un des répondants a écrit :

Comme nous le savons tous, le système de santé de la Nouvelle-Écosse est soumis à une pression énorme et il est impossible de recevoir des soins de santé mentale appropriés en temps voulu, surtout après un événement aussi horrible que les pertes massives qui se sont produites dans le nord de la Nouvelle-Écosse... De nombreuses personnes de la région ont encore besoin d'un soutien important en matière de santé mentale, mais elles ne peuvent pas y prétendre car elles n'ont pas les moyens financiers d'accéder au counseling proposé par les prestataires privés. Le

temps d'attente pour consulter un professionnel de la santé mentale en clinique, auprès d'un service local de santé mentale et de traitement des dépendances dans un hôpital de la Nouvelle-Écosse, varie de sept mois à deux ans. C'est notamment le cas à l'hôpital de Truro. Par conséquent, des personnes qui auraient grand besoin d'un soutien en santé mentale sont aux prises avec le chaos.

Ce répondant a expliqué comment un groupe local à but non lucratif, l'After Trauma Empowerment Network Association, a été créé pour fournir des services afin de combler ces lacunes. Nous abordons cette initiative et d'autres initiatives communautaires au chapitre 9.

Caractère inadapté des services

Lors de son entretien avec la Commission, la D^{re} Karen Ewing a expliqué qu'elle avait orienté quelques-uns de ses patients vers les services de soutien fournis dans le cadre de ces initiatives. Cependant, ces patients revenaient la voir pour obtenir de l'aide supplémentaire parce que les services de soutien ne correspondaient pas à leurs besoins.

Ce qui fait défaut

Faire de la place

Au cours de la phase 3 de nos consultations avec les parties prenantes sur les services de soutien dans les collectivités rurales, Charlene Boyce, responsable des communications et des relations avec les collectivités auprès d'Inspiring Communities, a insisté sur la nécessité d'aménager des espaces et de trouver des lieux pour que les membres des collectivités touchées puissent se réunir afin de guérir dans le cadre de rencontres informelles :

Les types de soutien dont les gens ont besoin, je pense que l'une des choses à retenir, c'est qu'il y a du long terme et du court terme. À court

terme, les gens ont besoin d'un endroit où se rassembler et de savoir qu'il s'agit d'un lieu unique où ils peuvent trouver des informations, du soutien, du café, quelqu'un à qui parler, et les membres de leur collectivité. Et ces lieux n'existent pas dans toutes les collectivités. Je pense qu'il s'agit là d'un élément important de l'aménagement, lorsque nous commençons à planifier des services de soutien – et surtout dans les zones rurales isolées. Nous devons créer un centre communautaire où les gens savent qu'ils peuvent se rendre. Il peut s'agir d'un Tim Hortons. Je veux dire, vous savez, il n'est pas nécessaire que cela ressemble à un stade dans tous les cas. Même si les gens ne savent pas qu'ils ont besoin d'un conseiller en matière de deuil, ils chercheront à savoir où se trouvent les gens parce que, instinctivement, ils sauront que c'est là qu'ils doivent être⁴⁴.

Ce thème a été abordé lors d'une consultation des parties prenantes sur l'éducation de la petite enfance par Tracey Shay, coordinatrice des services intégrés à SchoolsPlus :

Je sais que dans notre région, vous savez, au sein de SchoolsPlus, nous avons essayé cette année, au cours de l'année dernière, de former une communauté, une pratique et un soutien pour nos travailleurs de première ligne où nous avons rassemblé les gens pour qu'ils puissent dialoguer et discuter. Vous savez, lorsque cette enquête a commencé, nous avons bien sûr réuni tout le monde toutes les deux semaines pour essayer de nous assurer de soutenir les gens. Mais je ne sais pas. Je pense qu'il est parfois facile de dire : « Appelez le Programme d'aide aux employés ou votre clinicien en santé mentale. » Mais ce n'est même pas – je pense que pour beaucoup de gens, ce n'est même pas ça [dont il s'agit]. Il s'agit simplement d'avoir un endroit où aller, qui crée un lieu psychologiquement sûr pour que les gens puissent parler de ce qu'ils entendent, de ce qu'ils voient, et de les soutenir dans cette démarche.

Je pense donc que nous avons besoin d'une communauté de pratique. Je pense que nous avons besoin de quelqu'un qui propose des formations. Je pense que si l'on interroge les employés de première ligne, ils se sentent mal préparés à faire face au niveau de traumatisme que [l'événement] a engendré. Et personne ne veut causer plus de mal. Alors comment – vous savez, nous avons échangé – nous avons même parlé à beaucoup de gens. Nous consultons bien sûr le IWK. Nous consultons bien sûr les gens dans ce domaine. Je ne veux pas parler d'« experts »

parce que je ne sais pas si nous avons besoin qu'une tonne d'experts débarquent. Mais il faut aussi des gens qui ont des connaissances et qui peuvent s'assurer que ce que nous faisons est fondé sur des connaissances, des recherches, des données probantes, et que lorsque nous amorçons ces conversations, il y ait un plan pour ce que les familles puissent identifier ce qui est nécessaire. Je pense que c'est là que le bât blesse⁴⁵.

Attention insuffisante portée au deuil et aux traumatismes

Plusieurs personnes ont souligné que les initiatives d'intervention de la Nouvelle-Écosse ne tenaient pas suffisamment compte du deuil et des traumatismes. La mairesse Blair a également parlé de ce problème au cours de l'une de nos séances en petits groupes :

Je suis d'accord avec Tom [Taggart] pour dire que les Services d'aide aux victimes et le gouvernement provincial sont intervenus immédiatement. Nous avons des services de santé mentale et de traitement des dépendances, des services aux victimes, des services communautaires. Les intervenants de la justice étaient au rendez-vous, évidemment.

Et nous apprécions cela. J'ai beaucoup de respect pour les personnes qui travaillent dans ces domaines. Cependant, il y avait une lacune qui n'a pas été comblée, et cette lacune concernait la gestion des traumatismes et des deuils, la compréhension de l'éducation – éduquer les gens sur ce qu'est un traumatisme, éduquer les gens sur ce qu'est un deuil. Si vous souffrez d'un événement traumatique, si vous êtes confronté à un traumatisme, il ne s'agit pas d'une maladie mentale. Et si vous êtes en deuil, ce n'est pas une maladie mentale.

Vous devez donc savoir ce que votre corps et votre esprit peuvent endurer, parce que si vous ne vous en occupez pas, si vous n'êtes pas éduqué [à ce sujet] et si vous n'avez pas le soutien nécessaire, vous commencerez à souffrir d'une maladie mentale. Vous commencerez alors à être confronté à l'anxiété, au manque de sommeil, à la dépression, à diverses formes de stress post-traumatique et à des tendances suicidaires. Toutes ces choses.

Avoir un enfant qui ne veut pas passer devant une fenêtre dans l'obscurité parce qu'il y a quelqu'un dehors qui pourrait le tuer d'une balle. Des choses de cette nature.

Et c'est ce que vous entendez au sein de la collectivité, alors il y a des choses qui doivent vraiment, vraiment, être abordées. Autant que ce qui a été fait, il faut en faire plus, et il faudra une équipe spéciale pour s'en occuper⁴⁶.

Plus tard au cours de la séance, elle a ajouté :

Et sommes-nous forts? Oui, nous le sommes. Sommes-nous résilients? Absolument. Mais cette résilience et cette force ont besoin d'être soutenues pour savoir ce qui nous arrive dans une situation comme celle-ci, et c'est là que l'éducation et le soutien en matière de traumatisme et de deuil entrent en jeu⁴⁷.

Et je ne pense pas que ce soit uniquement le rôle du gouvernement provincial. Je considère que c'est le rôle de tous les gouvernements. Le gouvernement fédéral peut s'impliquer dans ce domaine. Le gouvernement provincial peut également s'impliquer. Mettre sur pied une équipe séparée de celle de la santé mentale. Et que cette équipe soit préparée, parce que nous savons que si un traumatisme n'est pas compris, il ne sera pas seulement mental, mais aussi physique. Il vous affectera physiquement, il vous affectera mentalement⁴⁸.

Lors de son entretien avec la Commission, M^{me} Tschupruk a également mis en avant cette idée en tant que responsable du réseau de soins palliatifs :

Je peux dire que nous avons proposé notre aide. Vous savez, je pense que c'était... c'était une période très difficile pour tout le monde, et je pense que tout le monde voulait faire tout ce qu'il pouvait pour aider. J'ai donc cru comprendre que le coordinateur de l'aide aux personnes en deuil avait proposé de soutenir les personnes en deuil. Et je sais que des réunions ont été organisées. Je ne sais pas... Je ne peux pas parler de ce qui s'y est passé, je n'y étais pas. Mais la réponse que nous avons eue ou que nous avons obtenue, c'est que les Services aux victimes étaient opérationnels et que le Programme de santé mentale mobilisait des soutiens. Je ne sais pas si le fait d'appartenir à une équipe de soins palliatifs

n'a pas semblé convenir à la situation. Et je pense que c'est évidemment un défi, vous savez, où se situent le deuil et le traumatisme et toutes les retombées d'un événement traumatique, où se situe le deuil dans tout cela? Et si j'ai bien compris, si ma mémoire est bonne, c'est qu'au début... enfin, je suppose que ce n'était pas si tôt... si tôt que ça, mais pendant les nombreux mois qui ont suivi, l'accent a été mis sur l'enquête et l'obtention de réponses et [il y a avait] beaucoup de colère, et, vous savez, je peux dire que je me suis posé la question de savoir si le deuil... vous savez, comment... quelle serait la place de l'aide au deuil dans tout ce qui se passait? Et encore une fois, je ne... Je ne sais pas si beaucoup de gens sont préparés à faire face à un tel niveau de traumatisme, donc, pour moi, avoir beaucoup de gens avec beaucoup de compétences différentes et différents types de soutien à offrir, je veux dire, ensemble, aurait été une bonne chose. Je n'ai pas constaté cela, mais je ne suis pas là et je n'étais pas là, donc je ne sais pas tout ce qui est proposé, et je ne sais pas quel type de soutien les personnes reçoivent⁴⁹.

Une autre personne qui a participé à une conversation communautaire de la Commission a approfondi cette idée en affirmant que l'approche provinciale en matière de soutien était marquée par l'« évitement du traumatisme » :

[N]ous devons obtenir de l'aide pour les professionnels de première ligne, parce que [autrement] nous allons continuer à provoquer d'autres traumatismes indirects en ne prêtant pas attention à la manière dont ils s'en sortent. [Pourtant], nous avons donc des enfants qui se présentent avec des situations déplorables, et nous avons des personnes qui reçoivent des services de ces professionnels et qui sont mal préparées au point où elles en sont pour se retrouver [dans le système].

Une autre personne a donné un exemple de l'impact de l'évitement du traumatisme, en racontant : « En ce moment, j'ai des gens complètement désabusés, qui disent : "Mes enfants sont traités pour une dépression." Mais ce n'est pas une dépression, c'est un traumatisme. Mais je n'arrive pas à en convaincre mon médecin ».

Manque de coordination

Un autre thème soulevé est le manque de coordination générale des services de soutien après l'incident. Au cours de l'une des consultations de la phase 3 avec des parties prenantes, Tracey Shay a insisté sur ce problème :

Bien que nous soyons tous responsables, je pense que nous avons tous vraiment eu du mal à déterminer qui va se charger de cette tâche et s'assurer que nous disposons d'un bon système. Ce qui s'est passé, c'est qu'il y avait un peu partout des îlots où les gens essayaient de réagir, parce que c'est ce que nous faisons en cas de crise, pour aider les gens. Mais ce manque de coordination était très difficile à vivre pour les familles.

Chaque système se concentrait donc sur ce qu'il avait à faire. Les Services aux victimes sont venus et ont fait leur travail. SchoolsPlus essayait d'effectuer son travail. Les services d'éducation essayaient de mettre en place des mesures de soutien, et les services de santé mentale essayaient d'instaurer des mesures de soutien. Les familles essayaient de se soutenir les unes les autres, en particulier dans nos collectivités rurales; c'est ainsi que nous fonctionnons.

Mais nous étions en pleine pandémie et nous ne pouvions pas nous réunir. Personne ne savait ce que les autres faisaient, mais ce n'est pas vraiment le rôle de chacun de savoir ce que les autres font. En définitive, nous avons besoin d'un coordinateur. Je le répéterai 1000 fois aujourd'hui. Nous avons toujours besoin d'un coordinateur. Nous avons besoin de quelqu'un qui puisse aller à la rencontre des familles et faire ce travail, parce que c'est son travail, et parce que c'est le travail de tout le monde [qui est en jeu]. Et je pense que l'autre volet de cet aspect, c'est la responsabilité des familles – je peux en parler en mon nom. Ma famille a été très touchée personnellement. Nous connaissions un bon nombre de ces personnes. Nous avons des relations avec elles.

Il est difficile de soutenir sa propre famille dans sa collectivité lorsqu'on vit tous la même chose. C'est pourquoi je pense que les parents ont une responsabilité, que nous devons leur apporter le soutien dont ils ont besoin pour se rétablir et être en mesure de soutenir leurs enfants. Et nous le savons par la recherche, et vous – je veux dire... vous le savez,

nous en avons encore pour des années – vous savez, dans 20 ans, nous verrons encore les impacts de tout cela⁵⁰.

Le thème de la coordination a également été abordé lors de l'une des conversations communautaires de la Commission. L'un des participants a décrit la situation : « Ce que nous avons, c'est un tas d'organismes isolés qui travaillent en vase clos ».

M^{mes} Bowden et Burton, employées des Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse, qui ont participé à l'élaboration et à la mise en place des centres d'accueil, ont également évoqué la nécessité d'une plus grande collaboration interorganismes. Lors de notre séance en petit groupe avec les prestataires de services, M^{me} Burton a fait remarquer ce qui suit :

La communication sur laquelle nous comptons – sur laquelle je compte – émane d'autres organismes gouvernementaux. Je pense qu'il est possible de mettre en place une sorte de modèle dans lequel des représentants de différents services gouvernementaux peuvent s'unir pour réagir à un incident, parce que nous échangeons souvent des informations. Et parfois, si nous – si vous vous réunissez régulièrement, même hors incident, avec une grande transparence en matière de communication et en tenant compte des traumatismes, la confiance entre les organismes gouvernementaux augmentera, et [les autres] seront plus conscients de ce que nous faisons⁵¹.

M^{me} Bowden a également souligné que la communication pouvait être améliorée par l'établissement de relations entre les organismes : « Je pense qu'il serait utile de pouvoir nouer des relations à un moment où l'on n'est pas sous pression ou stressé, de pouvoir avoir des conversations et de tenir compte des différents points de vue⁵². »

Un participant aux conversations communautaires de la Commission a fait remarquer le manque de cohésion et de continuité dans la prestation des services :

Nous avons adopté des approches aléatoires, ponctuelles et désorganisées qui ont fini par exaspérer les gens, et encore une fois, cela a sapé la confiance; je l'ai vu se produire, cela a sapé notre confiance dans la réponse systémique. Nous pensions faire affaire avec les Services d'aide aux victimes, à des personnes ayant reçu une formation dans la prestation de services de counseling; on les appelait « conseillers », mais il

s'agissait en fait de simples préposés à l'orientation. Puis nous avons fait appel à des psychologues, et nous avons tout simplement fait entrer toutes ces personnes dans la vie de ces gens au hasard. Il n'y a pas eu de continuité.

Effets des travaux de la Commission des pertes massives

Plusieurs commentateurs ont exprimé leur déception quant au fait que la Commission n'avait pas suffisamment permis aux personnes touchées par l'incident de s'exprimer sur les conséquences des événements et sur les événements eux-mêmes. Au cours de l'une de nos conversations communautaires, un résident a fait part de ce point de vue :

Il y a des gens qui attendent toujours que la Commission des pertes massives vienne leur parler. Ils pensaient que cela allait arriver. Ils pensaient que des gens allaient venir à leur porte et leur demander ce qu'ils avaient vu, ce dont ils avaient été témoins, ce qu'ils savaient de l'agresseur, ce qu'ils savaient [de ses] relations au sein de la collectivité, ce qu'ils savaient de la blueberry road.

Une autre personne s'est exprimée sur ce point, estimant qu'il aurait fallu en faire plus avant l'ouverture de l'enquête :

Dans mon esprit, il aurait d'abord fallu se demander : « De quoi ces gens ont-ils besoin en ce moment? Voilà ce qu'il faut faire maintenant. » Nous avons besoin d'une équipe de crise, d'un coordonnateur. Nous devons savoir où se trouvent ces personnes, ce dont elles ont besoin, et nous devons nous attaquer à cela tout de suite, en premier lieu. Ensuite, nous pourrions essayer de savoir ce qui s'est passé et pourquoi.

M. Taggart a également fait part de son point de vue selon lequel les individus au sein des collectivités touchées ont subi des conséquences négatives du travail de la Commission. Ces résidents n'ont pas eu accès à des services de soutien et à des services juridiques pour les aider à faire face à ces conséquences⁵³.

Dans le même temps, plusieurs personnes nous ont indiqué que le personnel de la Commission les avait aidés à accéder à l'aide dont ils avaient besoin.

Conséquences de la pandémie de COVID-19

Les mesures sanitaires mises en place pour endiguer la pandémie de COVID-19 ont eu pour effet d'aggraver les conséquences néfastes des pertes massives immédiatement après les événements, et au cours des semaines et des mois ayant suivi. Au cours de notre table ronde sur les besoins des familles et des collectivités, M^{me} Lewis, qui a évalué les services d'aide au deuil et au bien-être disponibles dans la région Nord, a évoqué le « double impact » de l'isolement induit par la pandémie et du deuil et de la perte résultant de l'incident :

Je pensais à toutes les choses que nous ferions normalement autour des communications et des rassemblements et à quel point cela a été perturbé. [Je pense aux] rituels, funérailles, commémorations et à toutes les reconnaissances des dates anniversaires auxquelles nous avons déjà dû faire face au cours des deux dernières années, dans une perspective individuelle, mais aussi communautaire, et à plus grande échelle, je pense, à travers la province et le pays... Et pendant une pandémie où nous étions isolés et essayions de suivre les mesures sanitaires, je pense que cela a ajouté une couche supplémentaire à ce qui s'est passé ici, venant appuyer la notion selon laquelle les gens traversent presque deux événements traumatiques dans ces collectivités, et ont donc besoin de beaucoup plus de [soutien]⁵⁴.

La pandémie a donc considérablement compliqué les choses. Je me suis sentie, à bien des égards, parfois menottée par rapport aux choses que j'aurais voulu pouvoir faire, et que j'ai tenté de faire, tout au long du chemin, depuis la nuit [des événements], le matin [d'après], et au cours des deux dernières années.

Je l'ai souvent dit... Nous devons continuer à poser des gestes de sollicitude parce que c'est l'une de nos forces en tant que province des Maritimes, l'entraide rurale, mais ces gestes se font rares et [les gens] ne les ont pas vraiment reçus, je pense, de la manière dont ils auraient dû les recevoir⁵⁵.

Elle a exprimé la crainte que la COVID-19 ne devienne une excuse pour éviter de faire ce qui doit être fait, plutôt que de susciter des efforts supplémentaires pour remédier au double impact persistant.

Dans le Volume 1, Approche et but visé, nous avons analysé les réponses au sondage Racontez votre expérience, lesquelles décrivaient l'expérience de la COVID-19 comme un facteur aggravant au cours des semaines et des mois qui ont suivi les pertes massives. Un fil conducteur, c'était que les personnes interrogées avaient l'impression d'être déjà « sous le choc » des premiers jours de la pandémie et avaient plus de mal à faire face aux pertes massives. Certaines personnes ont ressenti des craintes accrues parce qu'elles étaient isolées en raison des mesures sanitaires en vigueur à l'époque. D'autres ont expressément mentionné la crainte d'une recrudescence de la violence à cause de la pression exercée par le confinement. Cependant, la majorité des réponses portaient sur les conséquences de COVID-19 sur le deuil et l'accès au soutien.

De nombreuses personnes interrogées ont déclaré penser que la COVID-19 entraînerait davantage de difficultés pour les personnes les plus touchées, dans la mesure où celles-ci verraient réduire leurs possibilités de solliciter et de recevoir un soutien informel durant leur période de deuil. Beaucoup ont éprouvé un sentiment de perte supplémentaire parce qu'ils n'étaient pas en mesure d'apporter ce soutien aux personnes les plus touchées. Certains ont souligné que la collectivité avait quand même trouvé des moyens de se rassembler et de fournir de l'aide malgré les défis posés par la pandémie de COVID-19. Bon nombre ont indiqué que la veillée virtuelle organisée par Jonathan Torrens et d'autres personnes le 24 avril 2020 avait atténué leur sentiment d'isolement et les avait aidés à faire face à leur douleur et à leur chagrin.

Une personne interrogée, qui s'est dite directement touchée par les pertes massives, a expliqué en quoi les restrictions imposées en raison de la pandémie avaient compliqué les déplacements en Nouvelle-Écosse et le règlement des affaires après la réception de l'avis de décès au parent le plus proche. L'isolement a été amplifié par la distance : « Le fait d'être si loin des autres familles de victimes qui auraient pu apporter leur soutien et d'une localité qui tente de panser ses plaies collectives est déjà difficile, [surtout si on considère que] dans une autre province, le soutien de la collectivité s'est rapidement étiolé. »

Voici d'autres réponses sur le même sujet :

- « Cela s'est produit au moment où j'essayais de comprendre la pandémie, donc je peux dire qu'il y a eu une période de deuil, à la fois des personnes disparues, de l'innocence perdue dans notre province et de la perte de certaines de nos libertés. »

- « Entendre les survivants et les familles parler de leur chagrin. Savoir qu'avec la COVID-19, ils n'ont pas pu faire leur deuil de manière "normale". C'était et c'est toujours aussi difficile de penser à eux. »
- « Nous avons assisté aux funérailles de Joey [Webber] à partir de notre voiture. Lui et sa famille vivaient là où résidaient mes grands-parents et c'est à cet endroit que tous les gens se tenaient à l'extérieur pour que les voitures puissent défiler. C'était tellement triste et surréaliste de les voir là, à saluer ceux qui passaient. Nous aurions pu nous tenir avec eux et nous l'aurions fait, mais la COVID -19 était un événement si insolite et perturbant que certains d'entre nous sont restés dans le cortège. Quelques mois plus tard, nous sommes allés à Truro, puis à Bridgewater, pour marcher avec eux afin d'inciter le gouvernement à mener une enquête publique. »
- « J'ai été sensible à tout le soutien apporté par les Néo-Écossais et le reste du pays. J'ai participé à un petit service commémoratif en plein air à Portapique pour Joanne [Thomas] et John [Zahl], organisé par un autre ami. C'est tellement étrange d'avoir à subir des restrictions, à cause de la pandémie, par rapport au deuil que l'on peut normalement vivre. »
- « Pas d'élèves ni de personnel à l'école à cause de la COVID-19; les camarades et collègues n'ont pas pu faire leur deuil de manière solidaire à l'école. »
- « Nous n'avons pas pu nous réunir pour faire notre deuil. »
- « C'était un véritable cauchemar, sans compter que nous étions désorientés par la pandémie. »
- « Parce que nous étions tous en train de traverser les premiers jours de la pandémie, nous n'avions pas à notre disposition nos méthodes habituelles de soutien, et nous nous sentions très frustrés par le fait qu'au fil des jours [beaucoup de gens] étaient presque passés à la crise suivante. »
- « Ma femme et moi avons ressenti une grande tristesse dans les premières semaines qui ont suivi les événements. Surtout que dans le contexte de la pandémie, la collectivité n'a pas été en mesure de se rassembler comme elle l'aurait fait normalement pour pleurer ses morts et se souvenir des vies perdues. L'hommage en ligne et le concert commémoratif organisés par des gens comme Jonathan Torrens ont été particulièrement émouvants et m'ont aidé à me rapprocher un peu de tous ceux qui vivaient, dans mon patelin, des instants pénibles. »
- « Les jours suivants, nous avons surtout discuté avec d'autres membres de la collectivité et échangé nos témoignages. Nous avons découvert que

plusieurs amis, voisins et connaissances avaient été victimes ou impliqués d'une manière ou d'une autre. Deux des victimes ont été tuées dans les bois situés derrière mon entreprise sur la promenade Ventura à Debert. En raison des restrictions liées à la pandémie de COVID-19, nous n'avons pas eu la possibilité de rendre hommage aux victimes ou de nous réunir en tant que collectivité. Parfois, nous avons l'impression qu'il ne s'est rien passé du tout et que les monuments commémoratifs sur le chemin Plains sont destinés à des étrangers, et non à mon ancienne voisine Heather [O'Brien]. J'ai regardé et lu toutes les informations qui ont été publiées sur la fusillade. »

- « J'ai eu du mal à accepter ce qui s'était passé, c'était un rappel constant du décès de ma mère et un déchirement lié à la perte de tant de personnes et aux difficultés rencontrées par leurs familles et les équipes d'intervention d'urgence. Si l'on ajoute à cela l'impossibilité de se réunir avec ses proches en raison du confinement, l'isolement n'en a été que plus grand. »
- « C'était très éprouvant sur le plan des émotions. Avec la COVID-19, cela n'aurait pas pu être pire. »
- « J'ai fait un effort conscient pour trouver un moyen de faire le deuil des personnes disparues, ce qui était extrêmement difficile compte tenu des restrictions liées à la pandémie de COVID-19 à l'époque, qui n'autorisaient même pas une étreinte de la part de membres extérieurs au foyer. Je me sentais isolée et j'avais peur en permanence. »
- « Je pense que les restrictions liées à la pandémie de COVID-19 ont joué un rôle important dans cette situation. Le fait qu'une alerte d'urgence ait été lancée la semaine précédente en raison de la COVID-19, mais pas pour un meurtrier en liberté qui ressemblait à un membre de la GRC. La peur qui existait déjà et la paranoïa qui s'installait à l'égard des autres parce que tout le monde pouvait être en danger parce qu'il pouvait être porteur de la COVID-19. Le fait que nous ne pouvions pas nous faire serrer dans les bras par des personnes extérieures à notre foyer alors que nous étions profondément affligés. Nous n'avions même pas le droit de nous promener dans un parc public pour profiter de la nature et ainsi mieux évacuer le chagrin et les sentiments profonds que j'éprouvais. »

En préambule à ses observations écrites, la RSNE fait remarquer que les pertes massives se sont produites au cours des premiers mois d'une pandémie. Le système de santé en général devait faire face aux demandes et aux pressions sans précédent engendrées par elle et les restrictions de santé publique alors en vigueur.

Selon les observations, la « réponse a été indéniablement influencée par la pandémie⁵⁶ ». D'une certaine manière, les initiatives de lutte contre la pandémie ont été utiles. Par exemple, la RSNE avait déjà créé des outils de soutien en ligne pour son personnel et ses médecins pendant la COVID-19, et ces outils ont également été utiles à certaines des personnes touchées par les pertes massives. Dans l'ensemble, cependant, les contraintes imposées par la pandémie en matière de ressources sanitaires et les restrictions sur le plan de la santé publique ont été autant « d'obstacles à une réponse optimale⁵⁷ ».

Auto-évaluation et initiatives prévues

La Nouvelle-Écosse et la RSNE reconnaissent les efforts considérables déployés par les Services aux victimes et par la RSNE et ses partenaires, tout en admettant qu'il reste du travail à faire. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a déclaré que les Services aux victimes reconnaissent « la nécessité de mettre à jour les politiques et les procédures afin d'être mieux préparés à soutenir les victimes d'événements impliquant des pertes massives⁵⁸ ». Certaines des réflexions de M^{me} Bowden sur la mise en œuvre des initiatives des Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse élaborées pour répondre aux besoins de soutien après des pertes massives sont intégrées dans la section ci-dessous. Elle a également fait mention d'une évolution positive résultant de ce chantier :

Je voudrais ajouter qu'au cours des deux dernières années, je constate une réelle évolution au sein du gouvernement au niveau de la reconnaissance des Services aux victimes et de la valeur du travail accompli au sein de notre section. Nous fournissons non seulement des services utiles et importants, mais je sens aussi que d'autres secteurs du gouvernement nous demandent des conseils sur la manière de tenir compte des traumatismes, d'être centré sur la victime ou le survivant, ou même de communiquer d'une manière qui ne va pas davantage nuire aux gens. Alors je valorise énormément le fait qu'ils reconnaissent que nous allons soutenir tout organisme, tout individu afin qu'ils puissent fournir un service qui sera bénéfique à ceux qui en ont besoin⁵⁹.

En ce qui concerne le soutien à la santé mentale, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse conclut : « La province a beaucoup appris de la réponse à cet événement

et continuera d'évaluer et d'améliorer son soutien aux collectivités chaque fois que cela sera nécessaire⁶⁰. » La RSNE résume son évaluation des efforts considérables déployés pour répondre aux pertes massives d'avril 2020 :

S'il est clair que des leçons ont été tirées des pertes massives et de notre réponse, la Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse est fière du travail extraordinaire accompli par ses dirigeants, son personnel, ses médecins, ses bénévoles, ses apprenants et ses partenaires communautaires pour soutenir leurs concitoyens néo-écossais immédiatement après les pertes massives et au cours des mois et des années qui ont suivi⁶¹.

Dans ses observations, la RSNE reconnaît que des mesures supplémentaires sont nécessaires « pour faire en sorte que les soins de santé tenant compte des traumatismes soient accessibles, intégrés, proactifs, compatissants et mesurables⁶² ». La Nova Scotia Health Interprofessional Practice and Learning (groupe de pratique et d'apprentissage interprofessionnels en santé) a défini un plan à cette fin et plusieurs initiatives sont en cours. En appliquant le cadre établi dans le rapport Schildkraut, la RSNE a cerné certaines lacunes spécifiques dans sa capacité à répondre aux besoins de soutien suite aux pertes massives d'avril 2020. Par exemple, la RSNE reconnaît qu'une formation plus poussée en matière de premiers secours psychologiques est nécessaire, et certaines mesures ont été prises pour combler cette lacune – avant que les progrès ne s'arrêtent. Les observations indiquent aussi que la proposition de mettre sur pied une équipe d'intervention psychosociale auprès du personnel n'a pas été mise en œuvre et que, par conséquent, « il n'y a toujours pas d'équipe d'intervention proactive et spécialisée pour soutenir le personnel subissant un traumatisme indirect, primaire ou secondaire, en raison de ses expériences sur le lieu de travail⁶³ ».

La RSNE reconnaît que les praticiens sont limités dans leur capacité à intégrer des approches tenant compte des traumatismes dans leurs pratiques. Ces limites ont pour effet de « favoriser le traumatisme indirect chez le personnel et les médecins lorsque ceux-ci réfléchissent aux soins fournis dans le passé qui ne répondaient pas de manière appropriée aux besoins des personnes qui sont ou ont été victimes de violence⁶⁴ ». La RSNE se fixe les objectifs suivants pour surmonter ces difficultés :

- La sensibilisation et l'approche normalisées à l'échelle du système, tenant compte des traumatismes et de la violence, pourraient être améliorées dans le domaine des soins de santé et de l'éducation en santé.

- La RSNE profiterait d'un investissement supplémentaire dans les soins tenant compte des traumatismes afin d'intégrer et de soutenir ces soins à travers ses services et de surveiller et d'atténuer les pressions exercées sur les membres du personnel qui travaillent dans des environnements exposés aux traumatismes.
- Les soins tenant compte des traumatismes doivent être étendus au-delà du secteur de la santé et à tous les systèmes, notamment la justice, l'éducation et les services communautaires. Autrement, les approches cloisonnées ne tenant pas compte des traumatismes ne font que perpétuer les conséquences de ces derniers.
- L'impact de la violence et des traumatismes indirects sur les prestataires de services doit être reconnu et faire l'objet d'un soutien adéquat.
- La Nouvelle-Écosse doit uniformiser l'éducation, les connaissances, les compétences et les ressources pertinentes disponibles pour apporter des réponses efficaces à la violence familiale et à la violence fondée sur le sexe. Parmi les enjeux particuliers, mentionnons la dynamique, l'incidence, les signes avant-coureurs, les indicateurs et les signaux de risque élevé de létalité, le dépistage de la violence/violence familiale (victimisation et perpétration potentielles), les évaluations de la létalité, la planification de la sécurité, le contrôle coercitif, les antécédents de strangulation de la victime et les mesures de soutien.
- La Nouvelle-Écosse se doit d'apporter une réponse sûre, adaptée à la culture, davantage accessible et fluide face aux actes de violence, cette réponse devant être apportée au sein de la collectivité et aux côtés de celle-ci – ou par celle-ci.

Dans ses observations, la RSNE dresse une longue liste d'initiatives actuelles et prévues visant à atteindre ces objectifs. Cette liste est précédée de la déclaration suivante :

La Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse continue d'apporter des améliorations et des ajustements importants à ses services pour répondre aux besoins des Néo-Écossais. Nous reconnaissons les répercussions des pertes massives sur la collectivité de Portapique et sur l'ensemble de la province. Nous sommes déterminés à venir en aide aux Néo-Écossais touchés par cette tragédie.

Outre le renforcement des capacités et la prestation d'un soutien plus efficace à son personnel et à ses médecins, la RSNE présente dans ses observations une série de programmes destinés à renforcer la santé mentale, le bien-être et la résilience des personnes touchées. Bien que cela ne soit pas explicitement mentionné, nous interprétons ces observations comme une indication que la RSNE a décidé d'intégrer à ses programmes généraux d'autres initiatives visant à soutenir les personnes et les collectivités touchées.

Conclusion et recommandations

Lors de l'examen de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes de la Nouvelle-Écosse visant à répondre aux besoins des personnes et des communautés touchées, nous avons été particulièrement attentifs à l'effet de vague continue des pertes massives d'avril 2020. Nous prenons note des conseils que M^{me} Lewis a donnés aux familles et aux collectivités lors de la table ronde sur la satisfaction des besoins des personnes, des familles et des collectivités :

Je pense que nous avons tous été touchés par cette situation. Aussi, à mesure que nous progressons dans ce processus aujourd'hui, que nous nous penchons sur les nouvelles avancées et que nous comprenons [mieux] comment cela se passe pour les gens, je pense qu'il est très important que nous n'oublions pas qu'il ne s'agit pas d'une question de recherche. Il s'agit de la vie des gens. Des personnes sont mortes et cela a entraîné des traumatismes. Nous ne voulons pas perdre cela de vue maintenant, tandis que nous traversons le processus consistant à discuter de l'orientation à donner à nos efforts⁶⁵.

Nous concluons que la RSNE et les Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse ont pris des mesures pour tenter de répondre aux besoins immédiats des personnes et des collectivités touchées. Ils l'ont fait en partenariat avec le IWK Health Centre et d'autres partenaires. L'élargissement du Programme de consultation pour victimes d'actes criminels a bien contribué à améliorer l'accès aux services de soutien. Cependant, une évaluation globale montre que ces services n'ont pas permis de répondre pleinement aux besoins de soutien à la suite des pertes massives

d'avril 2020. La Nouvelle-Écosse et la RSNE sont également parvenues à cette conclusion sur la base de leurs auto-évaluations. Nous ne sommes pas en mesure de mesurer l'ampleur des besoins non satisfaits car aucune évaluation des besoins n'a été réalisée et, à notre connaissance, il n'y a pas eu d'évaluation des services de soutien fournis à ce jour. Nous reviendrons sur le sujet de la persistance des besoins non satisfaits dans le chapitre suivant.

Dans le cadre de notre mandat, nous devons examiner « le soutien fourni aux familles des victimes, aux citoyens concernés, au personnel des corps policiers et à la collectivité ». Pour accomplir cette tâche, nous avons conçu un processus qui nous ont permis d'entendre directement les expériences et les points de vue de ceux qui ont besoin de services de soutien. Ces témoignages ont révélé une série de problèmes qui, combinés, nuisent à l'efficacité des services d'aide fournis. Plus précisément, nous avons été informés du manque de sensibilisation aux besoins de soutien; du manque correspondant de sensibilisation de la collectivité par rapport à la disponibilité de certains services; de la rareté des soins de santé en milieu rural et notamment, de la rareté des services de santé mentale; de la mauvaise adéquation entre les besoins et les services fournis; de l'absence d'espaces permettant aux membres de la collectivité touchés de parler de leurs expériences; de l'attention insuffisante accordée au deuil et au traumatisme; du manque de coordination entre les prestataires de services; et de l'absence de continuité des services. Nous avons également appris que la COVID-19 et les travaux de la Commission des pertes massives ont accru la demande de services de soutien. Si nous mettons en lumière ces expériences, ce n'est pas pour porter des accusations. Bien au contraire, en mettant en évidence ces difficultés, nous serons en mesure de formuler des recommandations pertinentes en vue d'une évolution positive.

Nous reconnaissons qu'il est difficile d'élaborer une réponse efficace après un incident critique sans planification préalable et sans préparation à l'avance. Cette conclusion sous-tend les recommandations que nous formulons dans le présent chapitre et rejoint les recommandations formulées dans la partie B du présent volume, dans lesquelles nous préconisons une planification préalable des interventions en cas d'incident critique.

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse disposait par ailleurs d'informations sur les interventions antérieures face à des pertes massives et à des catastrophes et, compte tenu de l'ampleur de l'incident, la nécessité de disposer de ressources plus importantes pour répondre aux besoins de soutien aurait dû être évidente. Les faits suggèrent notamment qu'une équipe multidisciplinaire plus proactive aurait

dû être mise à la disposition des personnes et des collectivités touchées. Les rapports d'experts de notre Commission fournissent de nombreuses preuves à l'appui de cette recommandation, et de nombreux Participant(e)s – tout comme des experts locaux et internationaux – ont formulé des propositions à cet effet.

La création de voies d'accès vers les services de soutien existants s'est révélée une réponse importante, mais limitée. En outre, des Participant(e)s ont déclaré que les conseillers à l'accueil n'ont pas fait un travail suffisant. Ils ont suggéré que « de véritables conseillers à l'orientation soient désignés pour aider les victimes à remplir les formalités administratives – notamment en s'occupant d'interagir avec les tiers dont la contribution est requise – et à trouver le bon praticien pour répondre à leurs besoins particuliers⁶⁶ ».

Nous avons reçu de nombreuses autres observations de la part des Participant(e)s et du public sur la nécessité d'une prestation plus efficace des services de soutien dans le cadre d'une réponse après un incident critique axée sur la collectivité. L'un des principaux thèmes abordés est la nécessité d'améliorer l'accès aux services de santé mentale au quotidien, tant en Nouvelle-Écosse que dans l'ensemble du Canada. Patterson Law, avocat d'un groupe de Participant(e)s les plus touchés, a revendiqué « l'intégration et la déstigmatisation des soins de santé mentale » et a mentionné qu'il était nécessaire de mieux intégrer ces services dans le réseau de santé, tant au niveau de la pratique que du financement⁶⁷.

Conformément à notre mandat, nous nous sommes intéressés principalement aux mesures prises pour informer, soutenir et mobiliser les personnes les plus touchées. Nous avons reçu des observations portant sur d'autres formes de soutien, notamment les services juridiques et l'aide financière. Par exemple, les Participant(e)s représentés par Patterson Law ont également suggéré que les besoins de soutien comportent une dimension financière et que des fonds devraient être mis à disposition par les gouvernements :

... pour aider les victimes survivantes à faire face à l'impact financier de leurs pertes, à savoir : la perte de la valeur de leurs biens immobiliers en raison des pertes massives, les frais de déménagement, le logement temporaire, les services d'un agent immobilier et d'autres coûts liés au déplacement physique. Dans la mesure où un soutien financier est théoriquement mis à la disposition de ces personnes, des mesures doivent être mises en place pour s'assurer que ces fonds leur parviennent vraiment dans les faits, que ces victimes ne soient pas oubliées – il doit y avoir une

plus grande reddition de comptes en ce qui concerne l'identification des personnes qui devraient bénéficier d'un financement et de la manière dont elles devraient le recevoir. Les recommandations doivent refléter le caractère prioritaire du traitement de ces questions de manière proactive lors de futures tragédies, afin que les personnes les plus touchées ne soient plus confrontées à des difficultés logistiques et financières, ou à la surprise de constater que les fonds promis ne leur seront finalement pas versés⁶⁸.

Dans le présent chapitre, nous nous sommes efforcés de faire comprendre que les besoins des collectivités touchées diffèrent de ceux des personnes et des familles touchées, mais qu'ils y étaient liés. Au cours de notre table ronde sur les besoins des familles et des collectivités à la suite d'incidents impliquant des pertes massives, M^{me} Terry Mitchell, psychologue clinique et communautaire, a souligné l'importance d'appliquer le prisme de la santé communautaire dans notre vision, en tirant des leçons de la théorie comme de la pratique du bien-être communautaire dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une réponse axée sur la collectivité. Parmi les priorités figure la nécessité de « créer des milieux favorisant le soutien, qui vont aider les gens à guérir. Il s'agit de renforcer l'action communautaire auprès de la collectivité et de réorienter les services de santé⁶⁹. » Elle a expliqué :

C'est qu'il y a eu un événement d'exception – personne ne peut prétendre que ce n'était pas un événement extraordinaire, une crise nationale, une crise provinciale, une crise familiale et individuelle. Un événement d'exception donc... [nécessitant] une réponse tenant compte de traumatismes exceptionnels. Un besoin extraordinaire de soutiens gouvernementaux appropriés et accessibles.

Personnellement, j'habite aussi dans les Maritimes et je sais que les soins de santé accessibles sont hors de la portée de la plupart des gens. Mais je tiens à répéter que, pour ma collectivité, d'un point de vue personnel et professionnel, il s'agit d'un événement d'exception, ayant engendré des traumatismes exceptionnels et des besoins exceptionnels et donc, il faut une réponse exceptionnelle de la part du gouvernement⁷⁰.

Nous poursuivons cet appel à une réponse exceptionnelle dans le dernier chapitre de la partie B du présent volume.

PRINCIPALE CONSTATATION

Le Programme de santé mentale et de traitement des dépendances de la Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse et les Services aux victimes de la Nouvelle-Écosse ont pris des mesures pour répondre aux besoins immédiats des personnes et des collectivités affectées au moyen d'une série d'initiatives entreprises en partenariat avec le IWK Health Centre et d'autres partenaires. Ces services n'ont pas entièrement satisfait les besoins de soutien découlant des pertes massives d'avril 2020.

L'ampleur des besoins non satisfaits ne peut être mesurée, car il n'y a pas eu d'évaluation des besoins ni des services de soutien fournis à ce jour.

PRINCIPALE CONSTATATION

Parmi les facteurs qui ont réduit l'efficacité des services de soutien, on peut citer le manque de connaissances sur les besoins en matière de soutien, le manque de sensibilisation de la collectivité et d'accessibilité des services, la rareté des soins de santé en milieu rural et la rareté des services de santé mentale, une mauvaise adéquation entre les besoins et les services fournis, l'absence d'espaces permettant aux membres des collectivités affectées de partager leurs expériences, une attention insuffisante accordée au deuil et aux traumatismes, le manque de coordination entre les prestataires de services et l'absence de continuité dans les services.

PRINCIPALE CONSTATATION

La pandémie de COVID-19 et les travaux de la Commission des pertes massives ont été autant de facteurs qui ont pesé sur la nécessité et l'accès aux services de soutien.

LEÇONS APPRISSES

Les systèmes de santé de la Nouvelle-Écosse et du Canada n'intègrent pas adéquatement les soins de santé mentale dans l'organisation et la prestation des services de santé. Ces insuffisances systémiques ont contribué à l'incapacité de la Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse à répondre de manière adéquate aux besoins en matière de santé mentale des personnes affectées par les pertes massives.

Les membres des collectivités rurales de la Nouvelle-Écosse sont confrontés à des contraintes chroniques en matière d'accès aux services sociaux et de santé. Ces contraintes ont aggravé les problèmes d'accès que de nombreux résident(e)s ont rencontrés, et continuent de rencontrer, à la suite des pertes massives.

Recommandation C.10

INTÉGRER LES SERVICES DE SANTÉ MENTALE ET EN ACCROÎTRE LA DISPONIBILITÉ

La Commission recommande que :

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux élaborent un plan d'action national visant à promouvoir une meilleure intégration des soins de santé mentale préventifs et de soutien dans le système de santé canadien, afin d'assurer un meilleur accès à ces services, au même titre que les soins de santé physique.

LEÇON APPRISE

De nombreux Néo-Écossais(es) et autres Canadien(ne)s n'ont pas bénéficié des ressources nécessaires pour apprendre à nourrir le chagrin, le deuil, les traumatismes et à faire preuve de résilience. Cette lacune entrave la capacité des individus et des familles à développer des stratégies d'adaptation saines à la suite de pertes massives, notamment en recherchant un soutien et une aide formels et informels.

Recommandation C.11

AMÉLIORER LES CONNAISSANCES SUR LE CHAGRIN, LE DEUIL, LES TRAUMATISMES ET LA RÉSILIENCE

La Commission recommande que :

- (a) La Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse, en consultation avec les organismes de santé communautaires et les prestataires de services des collectivités affectées, élabore une campagne de sensibilisation du public afin d'accroître les connaissances sur le deuil, les traumatismes et la résilience.
- (b) D'autres régies de santé canadiennes, en consultation avec les organismes de santé communautaires et les prestataires de services, prennent des mesures pour accroître les connaissances sur le deuil, les traumatismes et la résilience.

POINT DE MISE EN ŒUVRE

- Ces campagnes de sensibilisation devraient comprendre une formation continue dans les écoles. Il faudrait également envisager de les inclure dans les programmes existants – par exemple, en tant qu'exigence imposée aux milieux de travail dans le cadre des programmes d'indemnisation des accidents du travail.

LEÇONS APPRISES

Les pertes massives entraînent d'importants besoins individuels et communautaires en matière de santé et de services sociaux, ce qui oblige les systèmes existants à augmenter d'urgence leurs capacités.

Une planification et une préparation préalables sont nécessaires pour permettre une réponse efficace et axée sur la collectivité afin de fournir des services de soutien aux personnes et aux collectivités affectées dans l'immédiat, à court, à moyen et à long termes.

Des plans et des protocoles de soutien postérieurs à un incident critique devraient être élaborés au cours de la phase de préparation et des liaisons devraient être établies pour assurer une transition en douceur vers ce plan dès que possible à la suite d'un incident critique.

Comme tous les aspects de l'intervention en cas d'incident critique axée sur la collectivité, le plan de services de soutien nécessite l'engagement de la collectivité et l'établissement de relations au cours de la phase de préparation.

De tels plans assurent une réponse rapide et soutenue qui tient compte de la capacité à évaluer les besoins du point de vue des personnes affectées, ainsi que des systèmes efficaces de sensibilisation et d'accessibilité aux services, et de la capacité à développer les services de soutien en mettant à disposition des ressources supplémentaires pour répondre aux besoins immédiats, à court, à moyen et à long termes.

Recommandation C.12

PLANS DE SOUTIEN EN CAS D'INCIDENT IMPLIQUANT DES PERTES MASSIVES

La Commission recommande que :

- (a) Santé Canada, en consultation avec les autorités sanitaires provinciales et territoriales et les experts en la matière, élabore une politique, des protocoles et un programme nationaux pour fournir une gamme de services de soutien sanitaire et social dont ont besoin les personnes les plus affectées par des pertes massives, tant pour les individus que pour les collectivités dans leur ensemble.

- (b) La politique et les protocoles nationaux établissent une norme nationale pouvant être adaptée aux circonstances particulières des pertes massives, et que le programme prévoit l'allocation de fonds pour soutenir leur mise en œuvre.
- (c) La norme nationale relative aux plans de soutien après des pertes massives soit élaborée sur la base des principes directeurs suivants et les intègre :
 - (i) le traitement respectueux des personnes les plus affectées, notamment par la reconnaissance de leur point de vue, de leur expérience et de leurs besoins particuliers, et leur participation à la mise en œuvre du plan de soutien postérieur à l'incident critique;
 - (ii) le rétablissement et la résilience comme résultats souhaités;
 - (iii) la prestation de services tenant compte des traumatismes et axés sur les victimes;
 - (iv) la prestation de services de soutien proactifs, complets et coordonnés et un soutien aux personnes qui cherchent à comprendre les services;
 - (v) l'engagement à fournir des services dans l'immédiat, à court, moyen et long termes;
 - (vi) l'évaluation continue des besoins, et le suivi et l'évaluation périodique des programmes et des services.
- (d) L'un des protocoles nationaux prévoit qu'une équipe multidisciplinaire soit constituée et mobilisée dans les 24 heures pour aider les prestataires de services locaux à mettre en place un plan de soutien immédiatement après des pertes massives.
- (e) Les protocoles relatifs aux plans de soutien après des pertes massives prévoient la désignation d'un responsable du soutien après l'incident, chargé de coordonner la mise en œuvre du plan, notamment en l'adaptant aux circonstances particulières des pertes massives en question.
- (f) Le programme national assure la liaison avec le Centre national de ressources pour les interventions en cas de pertes massives (recommandation C.2) afin de concevoir et de mettre en place un réseau d'échange de connaissances pour faciliter le partage des pratiques prometteuses, de la recherche et des évaluations à travers le Canada, notamment en surveillant les évolutions internationales en matière de

planification du soutien postérieur à l'incident critique et de prestation de services.

POINTS DE MISE EN ŒUVRE

- Les prestataires de services devraient recevoir une formation leur permettant de fournir des services de soutien à la suite de pertes massives, notamment au moyen de modules visant à favoriser le mieux-être des prestataires de services qui s'engagent dans ce travail.
- La politique et les protocoles nationaux devraient aborder la question de l'aide financière nécessaire pour soutenir les personnes et les collectivités affectées.
- La politique et les protocoles nationaux devraient prévoir des liaisons désignées pour les membres des familles directement affectés qui vivent ailleurs au Canada, au-delà du territoire de compétence où se sont produites les pertes massives, ou à l'extérieur du Canada.
- Une formation tenant compte des traumatismes devrait être intégrée dans la prestation des services du secteur public et être mise à la disposition des organisations communautaires.

CHAPITRE 9

**« Nous écrivons notre
propre histoire »**

CHAPITRE 9 « Nous écrivons notre propre histoire »

Préface

Le titre de ce chapitre est tiré d'un message publié sur les médias sociaux par Tiffany Ward, présidente de la Nova Scotia Remembers Legacy Society. M^{me} Ward a mentionné ce message lors de son entretien avec la Commission et nous a donné l'autorisation de l'inclure dans notre Rapport. Le message qu'elle a publié, comme son travail auprès de la Nova Scotia Remembers Legacy Society, illustre avec brio que l'histoire qui s'écrit après les pertes massives d'avril 2020 est celle de la résilience, de la capacité d'adaptation et de l'espoir. Cette perspective tournée vers la collectivité sert de préface au dernier chapitre de notre discussion sur les interventions axées sur la collectivité et reflète l'un de ses principaux thèmes. Un second thème, à contre-courant, est celui des collectivités sous-desservies et traumatisées, marquées par la fragilité, la rigidité et le désespoir. La résilience ne peut se raconter de façon simple et directe : l'histoire qui se déroule au lendemain de la fusillade de masse la plus meurtrière du Canada est plus complexe et nuancée. Ce qui est évident pour nous, c'est qu'un avenir résilient pour les collectivités les plus touchées passe par un soutien extérieur.

« Nous écrivons notre propre histoire », par Tiffany Ward (7 mai 2020)

En réponse à l'article de Stephen Maher intitulé « The Falling Tides of Portapique », publié le 1^{er} mai 2020 dans le magazine *Maclean's* :

En tant que membre de cette collectivité, je tenais à réagir à votre article et à la manière peu flatteuse dont vous avez décrit notre région - non seulement Portapique, mais aussi la collectivité élargie de West Colchester.

Tout d'abord, vous cadrez l'histoire dans un contexte trompeur. Nous ne serions qu'un simple hameau, comme l'a décrit l'une de vos sources. Sans identité et frappés par le malheur, nous aurions été brutalement tirés de notre nostalgie d'un « bon vieux temps » adulé et désuet où tout le monde passe le vendredi soir au bal et où des navires en bois voguent encore en haute mer. J'estime que cette comparaison est injuste et qu'il s'agit d'un stéréotype courant généralement appliqué par ceux qui observent la vie rurale de l'extérieur. Soyons clairs, nous sommes conscients du temps qui passe : il s'écoule ici comme dans le centre-ville de Toronto ou de Montréal, et nous nous sommes adaptés aux réalités changeantes comme l'ont fait les habitants des villes de tout le Canada. Je ne pense pas que vous considérez Toronto comme une ville frappée de malheur depuis la fermeture de la briqueterie Don Valley en 1984. Les produits évoluent, la demande évolue, les industries évoluent – et les collectivités font donc de même. Il est de notoriété publique que le marché des voiliers en bois a connu une forte baisse ces dernières années. Tenter d'établir une comparaison valable entre notre situation économique actuelle et celle d'il y a quarante, cinquante ou cent ans s'avère plutôt fallacieux.

Je ne sais pas pourquoi vous avez monté votre article ainsi; vous saviez bien que ce n'était pas là l'essentiel parmi la masse d'informations qui vous ont été fournies lorsque vous avez consulté vos sources. Je ne sais pas pourquoi vous avez manifestement choisi de placer cette tragédie dans le cadre d'une autre tragédie, mais je soupçonne que cela est le reflet de l'engouement actuel pour les nouvelles pessimistes – une caractéristique dominante de notre société ces deux dernières décennies. Or, en répondant à cet engouement, vos écrits donnent l'impression que notre collectivité était déshéritée, sans espoir, un peu comme si cette tragédie devait forcément arriver ici – et que maintenant que c'est arrivé, notre long déclin a atteint son terme.

Vous ne pourriez pas vous tromper davantage.

Si vous aviez approfondi vos recherches, vous auriez certainement remarqué que, contrairement à de nombreuses collectivités rurales du pays, la population de West Colchester est restée relativement stable au cours des dix dernières années. Il est vrai que nous avons subi une baisse de population, avec l'urbanisation et l'exode d'un grand nombre de jeunes qui sont partis vers les villes ou d'autres provinces pour trouver du travail depuis les années 1980 ou 1990, comme dans beaucoup de collectivités rurales. Ce qui a échappé à votre attention toutefois, c'est que nous nous sommes adaptés.

L'industrie d'ici a changé, nous avons évolué et innové au même rythme.

Depuis « le bon vieux temps », notre collectivité a relevé le défi du déclin rural. Les temps ont changé, et nous aussi. S'il est vrai que beaucoup d'entre nous se rendent à leur travail dans des centres urbains, des entrepreneurs de chez nous bâtissent avec succès l'économie locale tout au long du littoral. De nouvelles entreprises voient le jour, employant des travailleurs locaux dans de nombreux secteurs, à la fois traditionnels et modernes. De Five Islands à Debert, nos résidents innovent et emploient d'autres personnes dans notre collectivité. Les secteurs traditionnels comme l'agriculture et la pêche restent d'importants employeurs et exportateurs; les entreprises écologiquement durables sont en tête dans les marchés de niche; et d'autres encore développent des produits qui associent les secteurs traditionnels à une demande touristique croissante, car des visiteurs de tout le pays et du monde entier ont récemment commencé à découvrir notre splendide littoral. Si l'on ajoute à cela la désignation attendue de l'UNESCO reconnaissant la région – ainsi qu'une partie importante du comté de Cumberland – pour son géoparc des falaises de Fundy, je ne peux m'empêcher de penser que nous sommes, et étions déjà, sur la bonne voie.

...et vous n'avez encore rien vu.

Sur le plan de l'identité, et contrairement à l'image sombre que vous avez dépeinte, je peux vous assurer que notre collectivité est très soudée. De nouveaux résidents se sont installés dans nos localités autrefois très isolées, apportant avec elles de nouvelles perspectives et de nouvelles idées qui contribuent au développement et à l'évolution de notre identité collective. Je ne prétends pas que cette intégration se fait sans remous, comme peuvent en témoigner ceux « venant de l'extérieur » et accueillis comme tels dans la région. Pourtant, nous sommes qui nous sommes grâce aux changements que nous avons accueillis. Nous sommes qui nous sommes car nous mêlons tradition et modernité. Notre collectivité est faite de résidents qui ont vécu ici toute leur vie, vivant et travaillant aux côtés de ceux qui ont choisi de faire de même. Si les gens choisissent de vivre ici, c'est qu'ils ont une bonne raison – pas simplement parce qu'ils peuvent s'acheter une maison au bord de l'eau pour 200 000 dollars.

Notre collectivité a clairement révélé sa nature dans sa réaction à la tragédie qui s'est produite ici il y a un peu plus de deux semaines. À un moment où les moyens de démontrer collectivement notre sens de la communauté sont fortement limités, nous nous sommes réunis virtuellement, sur une base volontaire, et avons ainsi permis au reste de la province et du pays de partager notre deuil.

Nous nous sommes rapprochés de ces familles qui ont subi les pertes les plus effroyables qu'on puisse imaginer en les entourant de notre amour et de notre soutien, en espérant leur donner tout l'appui et l'espace nécessaires pour guérir leurs cœurs brisés. Tout le long de la côte (et dans toute la province), vous verrez des manifestations de soutien aux personnes touchées par cette tragédie : les pancartes, les tartans, les drapeaux, les cœurs et les mémoriaux sont partout. Cette réaction aux événements tragiques montre clairement qui nous sommes et quel type de collectivité nous avons bâti ici à West Colchester.

Je suis très déçue que vous ayez choisi de ne pas en parler dans votre article, car la véritable histoire d'ici est celle de la résilience, de la capacité d'adaptation et de l'espoir. La façon dont notre collectivité s'est serré les coudes, dans des circonstances sans précédent, pour répondre à la plus terrible des tragédies – comme une vague immense soulevée par l'amour et la grâce – aurait mérité un bien meilleur article.

Nous écrivons notre propre histoire, M. Maher.

Au cours des mois et des années à venir, notre collectivité tracera sa propre voie. Nous créerons l'espace nécessaire au deuil et nous aiderons ceux qui souffrent le plus à aller de l'avant – lorsqu'ils seront prêts. Et nous le ferons collectivement, à notre manière, dans le temps et l'espace qui nous conviennent. Soyez toutefois assurés que notre collectivité ne restera pas marquée dans l'histoire par les agissements d'un seul – pas plus que nous ne serons définis par une comparaison bancale avec un passé à l'eau de rose.

Ces deux dernières semaines, nous avons allumé notre flamme collective la plus vive pour sortir des ténèbres inimaginables qui se sont abattues sur notre collectivité. Voilà qui nous sommes. Notre localité ne sera pas dépouillée de son identité collective – celle d'une communauté bienveillante, soudée et solidaire dont les membres ont choisi de vivre ensemble sur ce magnifique littoral. Nous changerons le récit que les médias semblent trop heureux d'écrire sur nous et, grâce à notre force collective et à notre cohésion, nous nous adapterons et nous évoluerons, comme nous l'avons toujours fait.

Le prochain chapitre de cette histoire décrira comment notre collectivité continue à se serrer les coudes, à prendre soin des siens, à rendre hommage à ceux qui ont perdu la vie et à aller de l'avant, tous ensemble. Ce sera l'histoire de la petite localité qui a su faire face, en se sortant d'une terrible tragédie plus forte et plus unie que jamais. Nous écrivons notre propre histoire de résilience

et de progrès, en braquant la lumière vive que nous avons révélée au monde au cours des deux dernières semaines pour éclairer la voie de cet avenir rempli de promesses que nous méritons toutes et tous.

Introduction

Dans les comtés de Colchester, Cumberland et Hants, de nombreux membres de la collectivité nous ont dit qu'ils ne voulaient pas être définis par les pertes massives d'avril 2020. Lors du panel d'ouverture de la Commission, Cheryl Myers, présidente du conseil de santé communautaire Along the Shore, a déclaré :

Notre collectivité ne veut pas être définie par les événements d'avril 2020. Elle veut plutôt être reconnue comme étant forte, solidaire et bienveillante, axée sur la famille et faisant preuve de résilience. Nous avancerons un pas à la fois s'il le faut, une minute, une heure, un jour après l'autre. Mais nous avancerons. Toutes les initiatives telles que Portapique Build Up, Nova Scotia Strong, Portapique Strong ou Canada Strong le démontrent : ensemble, nous sommes plus forts. J'ai reçu ce matin la citation suivante : « La résilience n'est définitivement pas une armure qui nous protège de la douleur. Elle est au contraire ce qui nous permet de ressentir la douleur et la colère, l'anxiété et la culpabilité, tout ce que nous ressentons en ce moment, pour enfin dépasser ces émotions et trouver la joie, le respect et l'amour. La résilience consiste essentiellement à rassembler nos ressources intérieures pour traverser, et peut-être même transformer, ce qui se présente à nous. » Il s'agit d'une citation d'Al Horne. En tant que conseil de santé communautaire, nous reconnaissons la souffrance qui nous afflige [mais] nous applaudissons notre collectivité qui continue à aller de l'avant. Et nous savons que 23 d'entre nous nous ont quittés, mais qu'ils ne sont pas oubliés pour autant¹.

Nous avons reçu de nombreux témoignages qui soutiennent les points de vue de Tiffany Ward et de Cheryl Myers.

Elles n'ont pas été les seules à s'inquiéter de voir les pertes massives définir de façon inexorable leurs collectivités. Un participant au sondage Racontez votre expérience a ainsi déclaré : « Je pense que je n'ai pas besoin d'expliquer l'impact sur la collectivité de Portapique. Nous serons toujours "cet endroit-là". Avant, je devais toujours expliquer où notre localité se trouvait. Plus maintenant. Désormais, le monde entier le sait. »

Bâtir l'héritage de la collectivité

L'impulsion de servir les autres au sein de la collectivité

Le sondage Racontez votre expérience demandait également : « Souhaitez-vous donner des exemples de resserrement des liens au sein de votre collectivité ou d'actions de soutien communautaire après les pertes massives? ». Près de la moitié des participants ayant répondu à cette question ont décrit des mesures qu'ils avaient prises, ou parlé d'initiatives communautaires qui leur avaient été utiles. Ils nous ont dit qu'il y avait eu « de nombreux efforts individuels et collectifs pour soutenir la collectivité et les personnes profondément touchées ». Certains de ces efforts étaient de nature formelle, d'autres non. Une personne a noté comment, selon son expérience, la réaction de la collectivité « a mis en évidence la résilience et la force des Néo-Écossais ». Plusieurs participants nous ont dit que « de nombreuses personnes de toutes les collectivités de Nouvelle-Écosse se sont serré les coudes ». Les exemples de resserrement des liens au sein de la collectivité relatés dans le cadre de ce sondage peuvent être regroupés en quatre catégories : la revendication pour la tenue d'une enquête publique et d'autres types de défense des intérêts; les commentaires généraux sur le soutien; les initiatives à l'échelle de la province; et les exemples spécifiques, souvent locaux ou ciblés. Un grand nombre de participants ont indiqué que le fait de servir les autres les avait aidés à surmonter leur propre sentiment de perte et de deuil suite aux pertes massives. Voici quelques exemples de leurs réponses :

- « Cela faisait du bien de voir à quel point nous étions unis et nous nous soutenions mutuellement dans notre localité. »

- « J'étais en état de choc et je ne savais pas comment aider les personnes concernées. Je fais de la broderie et un groupe a organisé la création de courtpointes à offrir aux survivants. J'en ai donc fait une, et j'espère qu'elle apportera un peu de réconfort à quelqu'un. »
- « C'était un cauchemar pour toute la province, et nous nous sommes tous et toutes rassemblés autour et derrière les victimes survivantes (famille et amis). J'ai adhéré au groupe "NS Strong" et à d'autres, j'ai fait des dons à chacun d'entre eux pour soutenir les familles en apportant une aide financière, j'ai acheté des autocollants et des drapeaux NS Strong. J'ai aussi fait des cauchemars pendant des mois. »

Bon nombre de personnes ont souligné l'importance de se réunir pour parler des pertes massives. Plusieurs ont mentionné les discussions avec amis et collègues. L'une d'entre elles nous a dit : « La tuerie et ses conséquences sur les personnes que nous connaissons restent un sujet de discussion. » Une autre a mentionné que « [e]n tant que Néo-Écossais, je me suis efforcé d'établir un dialogue positif dans les premiers jours qui ont suivi l'incident ».

De nombreux participants au sondage ont estimé que les expressions symboliques étaient un moyen utile de soutenir les familles et une façon pour la collectivité de se rassembler et de commencer à guérir. Parmi les symboles mentionnés figurent les autocollants et les tartans « Nova Scotia Strong », les cœurs brisés, les lumières, les bougies et les lanternes allumées sur les pas de portes à certaines occasions. Une personne a évoqué « les cœurs et la lumière installés dans ma fenêtre pendant un an ». Autre initiative notable, celle de la Nova Scotia Potters Guild [la Guilde des potiers de la Nouvelle-Écosse], qui a généreusement fourni à la Commission des pierres de touche réconfortantes en forme de cœur, faites à la main, que nous avons distribuées lors de nos assemblées communautaires et placées dans les salles de bien-être mises à la disposition des Participant(e)s tout au long de nos procédures publiques.

Nous donnons ici un aperçu de la façon dont les membres de la collectivité ont réagi aux pertes massives en servant les autres, à la fois en tant qu'individus et en tant que collectivité. Ces exemples sont tirés des réponses au sondage Racontez votre expérience et d'autres processus de la Commission, notamment les entrevues des témoins et les consultations.

Le soutien immédiat

Vigiles et groupes de soutien communautaires

Lors de notre panel de présentation des collectivités, le deuxième jour des procédures publiques, Mary Teed a parlé de la vigile en ligne qu'elle avait aidé à organiser :

Dans les petites collectivités, face à l'adversité, nous avons l'habitude de nous rassembler, mais nous en étions au tout début de la COVID et de ses périls, et nous ne pouvions donc pas le faire. Un groupe de personnes étrangères à la collectivité s'est constitué et a déclaré qu'il fallait faire quelque chose. J'étais sidérée de voir que cette vigile en ligne a pris forme presque du jour au lendemain, et qu'elle était finalement la version en ligne de la façon dont nous prodiguons [habituellement] notre amour et notre soutien. Et j'étais... vous savez, des milliers et des milliers de personnes ont participé d'une façon ou d'une autre et tous se sont rassemblées virtuellement pour nous dire qu'elles nous portaient dans leur cœur, qu'elles étaient désolées, qu'elles voulaient être utiles. À ce moment-là, c'était le seul moyen de le faire².

La Nova Scotia Remembers Legacy Society a maintenu un dialogue en ligne sous la forme d'un forum pour permettre aux gens de partager leurs histoires et d'exprimer leur soutien aux familles et aux autres personnes les plus directement touchées par les pertes massives.

Mary Teed a également expliqué qu'elle avait mis sur pied avec des amies un groupe intitulé « Moms Stronger Together », inspiré par les mères et en l'honneur de celles ayant perdu la vie en avril 2020. L'objectif de ce groupe est de « soutenir la famille et les collectivités ». Selon M^{me} Teed, il ne s'agit là que d'un exemple de pratiques très répandues : « Individuellement, collectivement, sous forme d'organisations, de groupes : voilà le type de soutien et d'activités que l'on rencontre dans les petites villes de la Nouvelle-Écosse³. »

La vigile virtuelle « Nova Scotia Remembers » s'est tenue le vendredi 24 avril 2020. Elle rendait « hommage aux victimes et apportait son soutien à tous les amis, membres des familles et personnes endeuillées. La vigile virtuelle comprenait des hommages musicaux et des messages de soutien et d'espoir de la part de

dignitaires et de personnalités qui ont un lien particulier avec la Nouvelle-Écosse. » La vigile comprenait des messages de la gouverneure générale du Canada, du lieutenant-gouverneur de la Nouvelle-Écosse, du premier ministre, du premier ministre de la Nouvelle-Écosse de l'époque Stephen McNeil, du joueur de hockey Sidney Crosby et de la musicienne Natalie MacMaster. M^{me} MacMaster a joué en harmonie avec une vidéo d'Emily Tuck au violon. Emily Tuck avait enregistré sa performance pour la page Facebook « Ultimate Online Nova Scotia Kitchen Party (COVID-19 Edition) » moins d'un mois avant de perdre la vie dans les pertes massives.

Les collectes de fonds et la Croix-Rouge

La Commission a également été informée d'une série de collectes de fonds organisées par des membres de la collectivité au profit des personnes les plus touchées par les pertes massives d'avril 2020. Ainsi, le Tim Hortons de Debert vendait des beignes au profit des familles les plus affectées, tandis que toutes les franchises Tim Hortons du Canada proposaient un beigne inspiré du thème « Nova Scotia Strong » afin de « collecter des fonds pour soutenir les personnes touchées par la pire fusillade de masse du Canada ». Tous les profits ont été versés au fonds de soutien Ensemble pour la Nouvelle-Écosse de la Croix-Rouge canadienne. Plusieurs campagnes GoFundMe ont été lancées pour certaines des familles les plus touchées par les pertes massives.

Lors de nos consultations auprès des personnes les plus touchées, des questions ont été soulevées concernant le rôle de la Société canadienne de la Croix-Rouge (la Croix-Rouge) et, notamment, le besoin de transparence dans la distribution des fonds collectés suite aux pertes massives. La Croix-Rouge est une organisation humanitaire indépendante, à but non lucratif, guidée par ses propres principes et objectifs, dont fait partie la neutralité. Même si la Croix-Rouge ne faisait pas partie des Participant(e)s de la Commission, nous l'avons invitée à présenter des observations, et nous lui sommes reconnaissants qu'elle se soit donné cette peine.

Les observations de la Croix-Rouge indiquent :

Au total, les Canadien(ne)s ont généreusement donné 6,2 millions de dollars à ce fonds. Tous les fonds sont ou seront utilisés pour les personnes touchées et aucune somme n'a été ou ne sera employée à des fins

administratives. Tous les frais administratifs engagés par la Croix-Rouge canadienne pour l'administration du fonds ont été pris en charge par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, ce qui signifie que les fonds collectés seront redistribués dans leur intégralité.

Au 31 août 2022, 99 % des dons avaient été distribués ou affectés. Au moment de la rédaction des présentes, la SCCR [Société canadienne de la Croix-Rouge] continue de travailler avec un petit nombre de personnes et de familles touchées. S'agissant de dossiers finaux et complexes, 1 % a été conservé pour les imprévus, mais une fois tous ces dossiers réglés, les fonds restants seront eux aussi distribués au prorata. Les détails entourant l'identité des bénéficiaires, les montants accordés et les fins auxquelles ils sont destinés demeureront confidentiels, conformément à notre engagement de confidentialité envers les personnes concernées⁴.

La Croix-Rouge a également entrepris un examen du travail qu'elle a effectué pour distribuer ces fonds et a, à cette occasion, identifié les leçons apprises. Nous résumons ci-dessous le rapport de cet examen.

La Croix-Rouge a créé le fonds de soutien Ensemble pour la Nouvelle-Écosse « en réponse à l'élan de soutien et de sympathie qui se manifestait dans tout le Canada et à la solidarité démontrée par la population, les entreprises et d'autres groupes et organismes cherchant à aider par quelque moyen que ce soit ». Compte tenu de la nature sans précédent des pertes massives, la Croix-Rouge a dû faire face à des défis uniques, notamment « de nombreuses complexités juridiques liées à l'administration des successions et à la tutelle rencontrées par les personnes touchées ». Indépendamment de ces difficultés et d'autres défis, la Croix-Rouge a reconnu qu'à l'avenir, son objectif serait d'administrer les fonds plus rapidement.

La Croix-Rouge a noté que certains besoins étaient satisfaits par d'autres réseaux de soutien et qu'à l'avenir, « s'assurer que les autorités gouvernementales à tous les niveaux connaissent mieux ces services avant que les événements ne se produisent favoriserait la rapidité d'exécution ». Elle a ajouté que dans le futur, elle « s'efforcerait d'être plus claire avec les personnes touchées, tant en ce qui concerne le temps nécessaire que notre impossibilité à fixer des objectifs et des délais précis, qui dépendent d'autres membres du groupe ».

Dans son rapport d'examen, la Croix-Rouge a également expliqué comment elle a utilisé son expertise en matière de gestion de cas « pour fournir un soutien

essentiel en matière d'orientation, d'aiguillage vers d'autres ressources et d'écoute, en plus de la distribution des fonds ».

Le rapport se conclut en remerciant le gouvernement de la Nouvelle-Écosse pour avoir pris en charge tous les frais administratifs, garantissant ainsi que 100 % des fonds soient versés aux personnes touchées. La Croix-Rouge encourage les autres gouvernements à faire de même à l'avenir.

Autres types de soutien

Des psychologues et conseillers en pratique privée ont offert des services bénévoles organisés par des associations professionnelles provinciales. C'est ainsi que l'Association des psychologues de la Nouvelle-Écosse et la Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse ont collaboré pour renforcer le soutien aux Néo-Écossais(es) touchés par les pertes massives. Ce service était offert gratuitement du 5 avril au 7 mai 2021. Les psychologues offraient jusqu'à trois séances gratuites par personne. Pour avoir accès à ce service, il fallait appeler une ligne téléphonique entre 9 h et 14 h, du lundi au vendredi, pour obtenir un rendez-vous dans les 48 heures et ainsi bénéficier d'une séance avec un psychologue.

Le After Trauma Empowerment Network (ATEN) a été créé par Margaret Mauger et Vida Woodworth peu de temps après les pertes massives. Cet organisme communautaire sans but lucratif a été mis en place pour donner les moyens aux individus, aux familles et aux collectivités touchés par un traumatisme de se prendre en charge et d'améliorer leur qualité de vie. Actuellement basée à Shubenacadie, en Nouvelle-Écosse, ATEN sert l'ensemble de la population d'East Hants et de ses environs.

Les gestes commémoratifs

La commémoration et la résilience

Dans son rapport d'experts préparé pour la Commission, Jaclyn Schildkraut explique que les gestes commémoratifs et les célébrations annuelles du souvenir

peuvent favoriser la résilience et réduire les effets traumatisants sur les survivants de fusillades massives. Souvent, en réaction à ces tragédies, les collectivités érigent des mémoriaux éphémères, tiennent des vigiles à la chandelle et organisent des marches. Tout comme les funérailles, ces gestes « permettent aux personnes touchées de se rassembler pour vivre leur deuil ensemble ». Sur la base de ses recherches, M^{me} Schildkraut conclut :

Après des pertes massives, de tels rituels – planifiés ou impromptus – peuvent avoir un effet significatif sur les survivants, en particulier lorsqu'ils ont du mal à donner un sens à ce qui vient de se passer. Dans le cadre d'une étude réalisée à la suite de pertes massives, il est apparu que 70 % des personnes se sont senties plus proches des autres membres de la collectivité immédiatement après l'événement, probablement en raison de ces rituels. L'unité créée par la participation à ces activités communautaires peut renforcer le sentiment d'appartenance, ce qui favorise en retour le bien-être, le rétablissement et la solidarité – tous étant des mécanismes d'adaptation plus positifs⁵.

Avec le temps, ces pratiques rituelles spontanées peuvent devenir permanentes et, dans certains cas, se poursuivre bien au-delà des pertes massives. Les célébrations annuelles peuvent avoir le même effet que les expériences collectives immédiates, en permettant à la population d'exprimer son deuil collectif et en favorisant un sentiment d'appartenance et de bien-être. Elles peuvent également servir à « atténuer les éventuels symptômes traumatiques causés par ce jalon annuel et le rappel des événements⁶ ». Des mesures devraient être prises pour consulter les personnes directement touchées dans la planification de telles célébrations et s'assurer de prendre les traumatismes en ligne de compte.

Certaines collectivités choisissent d'ériger un monument permanent pour commémorer les pertes massives et honorer ainsi les personnes les plus touchées. M^{me} Schildkraut indique que ces sites peuvent « être des lieux centralisés permettant aux personnes touchées de faire leur deuil et aux autres de témoigner leur respect⁷ ». Les monuments permanents nécessitent beaucoup de planification et devraient impliquer tant les personnes directement touchées que la collectivité en général. Les recherches de M^{me} Schildkraut montrent que « la possibilité pour les survivants (notamment ceux qui sont les plus touchés) de participer à la planification peut favoriser le bien-être et l'adaptation positive en leur offrant un exutoire créatif et un moyen de veiller à ce que la mémoire de leurs êtres chers soit honorée⁸ ». Ériger des monuments loin de là où les pertes massives ont été encourues

peut aider de deux façons : en créant un espace entre les personnes les plus touchées et celles qui souhaitent se recueillir, et en offrant aux personnes les plus directement touchées un endroit loin de la scène des événements pour faire leur deuil sans trop réveiller les traumatismes.

Le premier geste commémoratif

Le 18 avril 2021, un événement à la mémoire des victimes des pertes massives s'est tenu à la First United Church de Truro, en Nouvelle-Écosse. La commémoration, qui a commencé par un moment de silence, a été diffusée en direct. L'office d'une heure a été organisé par un comité de la Nova Scotia Remembers Legacy Society, dirigé par Jenny Kierstead, la sœur de Lisa McCully, dont la vie a été fauchée la nuit du 18 avril. À l'avant de l'église, il y avait sur une plateforme de couleur bleue comportant des roches peintes avec une rose et le prénom de chaque victime. Au moment où le nom des victimes a été lu à haute voix, des proches ont placé des fleurs à côté de chaque pierre.

Plus tôt dans la journée, des centaines de personnes ont pris part à une série de marches et de courses commémoratives dans et autour de Truro. L'atmosphère régnant au parc Victoria, point de destination des courses, était empreinte à la fois de tristesse et d'optimisme alors que la foule acclamait et applaudissait les coureurs franchissant la ligne d'arrivée – qui avaient souvent les yeux rougis. L'argent recueilli grâce à ces événements contribuera à ériger un mémorial permanent, dont les plans sont encore à l'état embryonnaire. L'organisatrice Denise Burgess a expliqué que ces événements visaient la favoriser la guérison et à marquer le souvenir : « Notre objectif est de mettre en lumière ces personnes, et non ce qui leur est arrivé... Cela nous donne une chance de réfléchir à leur vie – des vies bien remplies, de belles vies. C'était des gens merveilleux, généreux, qui ont contribué à notre collectivité⁹ ».

Dans le parc, une grande installation artistique rend hommage aux victimes. Il s'agit d'une statue fabriquée par le soudeur Wayne Smith, qui comporte des cœurs avec le nom de chaque victime – y compris un enfant à naître.

Regarder vers l'avenir

Des membres de la collectivité ont également entrepris de laisser un héritage positif en mettant en œuvre des initiatives tournées vers l'avenir. Ces initiatives comprennent : le parc commémoratif Heart's Haven Memorial Park à Debert; le réaménagement du terrain de jeu de l'école primaire de Debert; des bancs commémoratifs dans le parc Wentworth; un jardin commémoratif à Shubenacadie; la bourse Heidi Stevenson; et des prix annuels aux étudiants en soins infirmiers auxiliaires et en soins continus à la mémoire de Heather O'Brien et Kristen Beaton, décernés par leur famille, les Infirmières de l'Ordre de Victoria et les anciens du Collège communautaire de la Nouvelle-Écosse.

L'un des chantiers les plus vastes est le Portapique Build Up+ Project, lancé par le Club Rotary de Truro pour soutenir le village de Portapique. Des consultations ont été menées auprès de la collectivité à cette fin. Comme l'explique le président du Rotary Cares Committee, le projet assurera « la modernisation et l'extension du centre communautaire de Portapique, construit il y a plus de 200 ans. Nous prévoyons une nouvelle structure qui pourra être utilisée pour des bals, des mariages et d'autres événements communautaires comme des activités pour enfants et le yoga¹⁰. » Andrew MacDonald, qui a survécu après avoir reçu un coup de feu de l'agresseur le 18 avril 2020, « a dirigé les efforts visant à déterminer les besoins de sa collectivité¹¹ ». Un terrain de jeu, installé sur une parcelle existante, agira en tant qu'aire multifonctionnelle permettant la tenue d'événements sportifs, de marchés aux puces, etc. Comme l'indique le nom du projet, « l'objectif est pour les résidents de reconstruire la collectivité avec notre soutien¹² ». Daniel Holland, PDG de la Fondation communautaire de la Nouvelle-Écosse, a décrit les ambitions de ce projet : « Nous espérons créer, grâce au We Rise Again Fund, un endroit où les résidents et les visiteurs de Portapique comme des environs se sentiront à l'aise et en sécurité¹³ ».

Lors de la conversation communautaire organisée par la Commission à Debert, nous avons appris que le Portapique Build Up+ Project a suscité beaucoup d'engouement, mais que les progrès sont lents. Actuellement, les activités communautaires ont lieu dans différents espaces, y compris la Caserne de pompiers de Bass River. Un membre de la collectivité a exprimé le point de vue suivant :

Si j'avais une baguette magique, vous savez, le bâtiment serait déjà construit. Ce serait un espace public et ouvert, doté en permanence d'un agent de liaison en santé mentale dont la porte est toujours grande

ouverte. Quiconque aurait besoin de parler n'aurait qu'à se présenter, et le numéro [de cette ressource] pourrait être partagé parmi les membres de la collectivité qui, connaissant cette personne et ayant confiance en elle, l'appelleraient pour dire qu'ils sont chez eux, mais qu'ils ont besoin qu'on vienne les chercher, qu'ils ont besoin de parler. Cette personne et le personnel gérant cet espace pourraient fournir une partie du soutien nécessaire à notre collectivité pour qu'elle se prenne en main, pour mettre en place des classes et donner accès à toutes ces choses dont nous parlons pour vraiment changer la façon dont la collectivité se sent soutenue, tant de l'extérieur que de l'intérieur.

Une autre personne a signalé des besoins non satisfaits en matière de services de soutien, surtout pour les enfants, en exprimant l'espoir suivant :

Mon expérience a été du style, d'accord, ça s'est passé, [mais] nous voulons nous reconstruire. Une attitude très axée sur le futur. Ça a été très, ouais, une expérience restaurative d'une certaine manière, et on a beaucoup parlé dans les cercles dont je fais partie de renouer avec la collectivité et de créer en quelque sorte un espace de résilience.

Alors pour moi, ce que j'ai vu, c'est un peu comme si on avait dit : « Hé, cette chose s'est produite, [mais] rassemblons-nous [maintenant] de façon à pouvoir guérir, renouer et resserrer nos liens afin qu'on puisse de nouveau se sentir en sécurité à un certain point dans l'avenir ». Ouais.

Déficit de guérison et confiance brisée

Dans le Volume 2, *Ce qui s'est passé*, nous concluons que la Nouvelle-Écosse n'a pas entièrement répondu aux besoins en matière d'information et de soutien des survivants et des personnes, familles et collectivités touchées après les pertes massives d'avril 2020. Nous avons également souligné que nous ne sommes pas à même de mesurer l'ampleur des besoins non satisfaits parce que ni les besoins ni les services d'information et de soutien fournis jusqu'à maintenant n'ont été évalués. **Cependant, nous sommes fermement convaincus que les besoins non**

satisfaits sont importants – une conclusion qui repose sur l'ensemble des renseignements reçus via le processus de la Commission. Il est évident pour nous que les expériences de deuil, les pertes et les traumatismes causés par les pertes massives ainsi que la réponse apportée continuent de causer préjudice à de nombreuses personnes au sein des collectivités touchées, et à ces collectivités dans leur ensemble.

À l'appui de cette conclusion, nous citons un exemple des préoccupations considérables qui demeurent dans la population. En mai 2022, la Commission s'est entretenue avec la D^{re} Karen Ewing, une omnipraticienne ayant soigné plusieurs générations de familles dans les collectivités les plus touchées pendant de nombreuses années, jusqu'à ce qu'elle prenne sa retraite en septembre 2020. Elle a fourni des informations sur les schémas de « réponse au stress » et les problèmes de santé mentale et physique qui se sont manifestés dans sa pratique durant les premiers mois après les pertes massives, jusqu'à ce qu'elle prenne sa retraite¹⁴. À propos des pertes massives, elle a déclaré : « [L]a destruction, la destruction continue, la douleur continue est très difficile à supporter pour nous tous, y compris pour moi-même. Je pense qu'il faut se rappeler que nous sommes tous atteints et que, pour reconnaître ce qui se passe dans notre corps et notre esprit, il faut se rapporter à ce traumatisme¹⁵ ».

La D^{re} Ewing a travaillé avec d'autres leaders communautaires pour se renseigner sur les besoins et les approches potentielles pour les satisfaire, défendre la cause des membres des collectivités touchées ayant besoin d'un meilleur accès au soutien et pour trouver des solutions. Elle résume ainsi la situation :

Donc, quels sont les besoins après avoir été confronté à ce type de pertes massives intentionnelles? Selon les recherches... sur lesquelles je me suis penchée depuis, il faut une approche, il faut une équipe, il faut des professionnels locaux de confiance qui ont été formés pour aller à la rencontre des personnes touchées, pour savoir où elles en sont, pour les écouter afin de déterminer leur proximité avec les victimes, si elles-mêmes ont été en danger. [Il nous fait déterminer] leur système de soutien, leur état de santé mentale, leurs antécédents d'abus, de toxicomanie, leurs antécédents de violence envers elles-mêmes ou contre les autres; [il faut] les écouter, trouver où elles se trouvent et leur offrir éducation et soutien face aux traumatismes [pour leur expliquer] ce qui se passe dans leur corps, les changements qu'elles ressentent en réponse au stress.

[Il nous faut aussi] commencer à surveiller et à détecter l'accroissement attendu de tous ces cas, que ce soit la toxicomanie, la détérioration de la santé mentale, qu'il s'agisse de la leur ou de celle des membres de leur famille, l'aggravation de la dépendance, l'aggravation de la violence, la peur. La réponse à la peur ou au stress peut prendre de nombreuses formes, et il est important et nécessaire d'avoir des professionnels locaux de confiance, mais des personnes formées à cette fin. Si, au début, on recherchait davantage de counseling en matière de deuil, ce n'est pas de cela qu'il s'agit [désormais], c'est [plutôt] de l'éducation et du soutien face aux traumatismes vécus et à leurs manifestations physiques.

Je pense qu'il est important aussi de pouvoir dire qu'il s'agit [qu'il y avait un]... besoin de réponse immédiate, auquel nous n'avons malheureusement pas répondu, [un besoin] de réponse intermédiaire, et également de réponse à long terme. Les personnes ayant subi ce type de traumatismes ont besoin de professionnels qui s'occupent d'eux pendant des années; elles doivent leur donner de leurs nouvelles et les professionnels doivent prendre de leurs nouvelles. Donc il y a un besoin différent. Je pense que dans nos esprits, on peut établir un parallèle avec la COVID. Lorsque la COVID est apparue, nous nous sommes tournés vers la recherche, et nous avons trouvé des réponses. C'était une urgence de santé publique, nous l'avons reconnue comme telle. Nous ne pouvions rien faire tant que nous n'avions pas les résultats de la recherche. Une fois que nous les avons eues, nous avons pu établir un plan, nous avons développé des vaccins, nous les avons mis à disposition de la population. [La situation actuelle] est également une urgence de santé publique¹⁶.

En « parlant avec des Néo-Écossais(es) », la D^{re} Ewing a rapporté que de nombreuses personnes continuaient de subir les contrecoups des pertes massives. Elle a expliqué que les besoins non satisfaits variaient en fonction de l'étroitesse des liens avec les victimes et avec les événements, et dépendaient dans une certaine mesure des individus, de leur force et de leur propre réseau de soutien. Elle a dit, clairement : « Il n'est que trop évident que de nombreuses personnes souffrent encore¹⁷. »

Les propos de la D^{re} Ewing sont perçus, avec raison, comme faisant écho aux nombreuses voix entendues tout au long des processus de mobilisation et des procédures de la Commission, notamment les assemblées communautaires tenues à la fin de 2021; le panel d'ouverture des procédures publiques autour des

répercussions humaines sur le mieux-être le 22 février 2022; les consultations et activités de mobilisation de la phase 3 menées en septembre 2022; la conférence consultative auprès des Autochtones; les conversations avec les parties prenantes; les conversations communautaires à Great Village, Debert et Onslow; et finalement, les séances en petits groupes et consultations avec des groupes de personnes les plus touchées. Selon Christine Blair, mairesse de la municipalité du comté de Colchester : « Nous avons encore des personnes qui souffrent.¹⁸ »

Lors de son entretien avec la Commission, Serena Lewis, qui elle aussi ne cesse de revendiquer plus de ressources de soutien pour les collectivités touchées, a souligné à quel point ce serait important de disposer d'un tel système lors de la publication du Rapport de la Commission :

Je pense que la réaction émotionnelle au deuil et au traumatisme, c'est une étape cruciale qui a été oubliée. Nous avons besoin de nous serrer les coudes. Nous avons besoin d'évoquer nos sentiments et nos expériences de soutien, comment nous nous y retrouvions, ce qu'il en était dans nos familles. Je pense au travail que j'ai accompli dans le passé pour aider à la préparation émotionnelle des gens, aux formes que cela prendrait. Et au fait qu'à la fin du mois de décembre 2022 le travail de deuil et de guérison de ces traumatismes va se poursuivre à plusieurs niveaux entrecroisés, mais que nous devons nous assurer de disposer d'un très bon filet de sécurité constitué de personnes et de ressources lorsque les besoins se manifestent – et il me semble, je pense, qu'on a oublié cette étape. Je pense également au soutien émotionnel à long terme qui en fait partie. Ensuite, les gens commenceront à être davantage prêts à entendre les choses qu'ils doivent entendre. Et je le répète, on doit entendre la vérité au cours de ce processus. Mais encore une fois, avons-nous vraiment cherché ce qui était nécessaire pour nous doter en moyens et être prêts à tenir ces conversations¹⁹?

Compte tenu de toutes les informations que nous avons reçues et entendues, nous reconnaissons que, d'une certaine façon, nos recommandations sur la satisfaction des besoins des personnes, familles, intervenants d'urgence et collectivités affectés sont arrivées trop tard et dans une situation où la confiance était brisée – étant donné les échecs de l'intervention en réponse aux pertes massives d'avril 2020, y compris les lacunes des systèmes de soutien. Des mesures d'urgence doivent être prises pour rattraper le temps perdu. Il serait tout simplement inadmissible d'attendre plus longtemps.

Favoriser la résilience

Le rapport de 2020 sur les pertes massives qui se sont produites en 2019 à Christchurch, en Nouvelle-Zélande, a reconnu que les familles, les survivants et les témoins auront besoin d'un soutien au bien-être continu au cours des années à venir. **Ce rapport a recommandé précisément que les personnes les plus touchées devraient pouvoir définir et concevoir leur propre rétablissement. Nous approuvons cette recommandation et ajoutons qu'elle comporte un volet communautaire important.**

Le dossier de la Commission contient beaucoup d'éléments de preuve, d'informations et de suggestions pratiques qui pourraient être pris en considération dans la définition et la conception de ce rétablissement sur la voie de la résilience. On peut citer, entre autres, les centres de résilience, les réseaux de soutien entre pairs et la formation de prise en main (sur les premiers soins psychologiques, par exemple). La sécurité et le bien-être communautaires nécessitent un écosystème de soutien, et les bouleversements engendrés par les pertes massives d'avril 2020 demandent des mesures proactives et solidaires pour rétablir la sécurité et le bien-être. Lors de notre panel d'ouverture sur les répercussions humaines, Robin Cann, travailleuse sociale agréée dans le comté de Cumberland, a proposé l'idée de soins collectifs en tant que concept organisationnel. Megan McElheran, PDG et psychologue clinicienne en chef du Wayfound Mental Health Group, a estimé pour sa part que la priorité devrait être donnée à la fourniture des moyens nécessaires « pour permettre à la collectivité de se relever toute ensemble. Et que, je le souligne, l'union des forces et la recherche de façons de créer de véritables liens de confiance et un désir profond de chercher à comprendre ce que vit la collectivité sont des éléments essentiels²⁰ ». **Il revient finalement aux résident(e)s des comtés de Colchester, Cumberland et Hants de décider de la voie à suivre. Notre responsabilité collective est de veiller à ce qu'ils et elles disposent des ressources, du soutien et de l'aide requis.**

Conclusion et recommandation

Les membres des collectivités les plus affectées se sont serré les coudes pour se soutenir mutuellement, pour contribuer à la guérison communautaire et pour laisser un héritage positif après les pertes massives d'avril 2020. Un grand nombre de Néo-Écossais(es) et d'autres Canadien(ne)s les ont aidés dans ces efforts. La Nouvelle-Écosse et, dans une moindre mesure, le reste du Canada ont également pris des mesures pour apporter soutien et aide. Cependant, ce soutien gouvernemental est resté inadéquat, ce qui s'est traduit par un déficit de guérison et, du moins selon certains membres de la collectivité, par une confiance brisée. Nos recherches et consultations prouvent amplement que les collectivités touchées par des pertes massives ont besoin d'un soutien substantiel pour favoriser leur résilience. Ces éléments de preuve attirent également l'attention sur les répercussions négatives à long terme de l'insatisfaction des besoins, comme le risque d'alimenter de nouveaux cycles de violence et de traumatismes. Compte tenu des répercussions à long terme de l'insatisfaction des besoins en matière de soutien après un épisode de violence de masse, nous demandons que la situation soit reconnue comme une urgence de santé publique.

Nous terminons par cette citation de Serena Lewis, une résidente locale, qui rejoint un point de vue exprimé par de nombreuses personnes entendues dans les processus de la Commission :

Je pense que notre sécurité physique a été complètement perturbée dans ces collectivités. Tout comme notre sécurité psychologique, je crois. Il s'agit d'une identité avec laquelle nous nous débattons tous à l'heure actuelle. Or, je voudrais que ce soit une identité qu'on puisse recréer.

...

Je veux que les approches appliquées ici soient intégratives, qu'elles reconnaissent nos traumatismes historiques aussi, sachant que leur fardeau cumulé se fait sentir sur tous dans la province, sur bien des plans. Donc si quelque chose [de positif] peut ressortir de cette crise, aidez-nous s'il vous plaît à en faire une opportunité d'épanouissement, non seulement pour mes enfants, mais aussi pour tout le monde²¹.

LEÇONS APPRISES

La Nouvelle-Écosse n'a pas entièrement répondu aux besoins des collectivités les plus touchées par les pertes massives d'avril 2020, conduisant à une santé déficiente et à une urgence de santé publique.

Les répercussions à long terme de la non-résolution d'un deuil compliqué ou d'une perte traumatisante peuvent être dévastatrices pour les gens et vont à l'encontre du profond besoin des collectivités de laisser un héritage positif.

Recommandation C.13

INVERSER LE COURS DES CHOSES : FAIRE FACE À L'URGENCE DE SANTÉ PUBLIQUE DANS LES COMTÉS DE COLCHESTER, CUMBERLAND ET HANTS

La Commission recommande que :

- (a) D'ici le 1^{er} mai 2023, les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse octroient un financement conjoint à un programme destiné à faire face à l'urgence de santé publique qui sévit dans les comtés de Colchester, Cumberland et Hants en raison des besoins de soutien non satisfaits en matière de santé mentale et de deuil à la suite des pertes massives d'avril 2020.
- (b) Ce programme soit élaboré et mis en œuvre par une équipe multidisciplinaire locale de professionnels de la santé pouvant recourir à des ressources externes si nécessaire.
- (c) Le programme fournisse un soutien concerté d'urgence et fasse la transition vers des soins de longue durée au fil du temps.
- (d) Les communautés micmaques aient la possibilité de participer au programme, de façon indépendante ou conjointe.
- (e) Le programme soit financé pour mener à bien des évaluations des besoins et des répercussions en 2023, 2025 et 2028.

POINTS DE MISE EN ŒUVRE

- Le programme devrait consulter les membres de groupes marginalisés vivant dans les collectivités les plus touchées pour déterminer la meilleure façon de répondre à ces besoins.
- Le plan devrait comprendre l'évaluation et la satisfaction des besoins des femmes de l'Établissement Nova pour femmes qui ont été affectées par les pertes massives.
- Des réseaux de pairs organisés et soutenus devraient être mis en place dans le cadre de ce plan.
- Dans la mesure où les ressources suffisantes sont disponibles, la prestation de services dans d'autres régions de la province devrait être envisagée.

Partie C :
Sécurité et bien-être
communautaires

Introduction

Introduction

Dans le volume 1, nous avons décrit le système de sécurité publique de la Nouvelle-Écosse comme ayant de nombreuses composantes, dont les institutions, les organisations et les intervenants qui ont la responsabilité officielle d'assurer la sécurité de tous, ainsi que les organismes communautaires, les groupes et les individus qui apportent également une contribution importante. Nous avons expliqué que ces organisations autonomes et indépendantes dans une large mesure deviennent un « système » lorsque des canaux et des pratiques sont établis et utilisés pour assurer une communication, une coopération et une collaboration régulières et cohérentes. Dans le volume 2, nous avons constaté des lacunes systémiques dans l'intervention du système provincial de sécurité publique lors pertes massives d'avril 2020. Dans le volume 5, nous examinons ces lacunes systémiques et formulons des recommandations pour permettre des interventions efficaces en cas d'incident critique à l'avenir. Dans la partie B ci-dessus, nous avons traité des lacunes dans l'intervention après les pertes massives, en mettant, encore une fois, l'accent sur l'avenir.

La capacité d'un système de sécurité publique d'intervenir en cas d'incident critique et la façon dont ce système fonctionne au quotidien sont étroitement et intrinsèquement liées. Dans le volume 3, nous avons examiné le fonctionnement du système de sécurité publique de la Nouvelle-Écosse au cours des années qui ont précédé les pertes massives. Nous avons constaté que ce système était inadéquat pour ce qui est de prévenir les schémas comportementaux violents et autrement illégaux de l'agresseur pendant de nombreuses années, de s'y interposer et d'y réagir. Nos constatations portent essentiellement sur les manquements systémiques dans la lutte contre la violence fondée sur le sexe, la violence entre partenaires intimes et la violence familiale, sur la possession et le transport illégaux d'armes à feu et sur la réglementation inadéquate du matériel de police. Comme l'exigeait notre mandat, nous nous sommes penchés sur les causes, le contexte et les circonstances de ces manquements systémiques et nous avons exposé ce que

nous avons appris au sujet de la violence fondée sur le sexe et de son escalade vers les incidents causant les pertes massives.

Les recommandations que nous formulons dans le volume 3 soulignent l'importance d'adopter une approche de santé publique pour la prévention de la violence. (Voir recommandation V.2, Une approche de santé publique en matière de prévention des pertes massives.) **En ce qui concerne plus particulièrement les pertes massives, une approche de santé publique privilégie l'étude des schémas comportementaux et la lutte contre les causes profondes de la violence de masse plutôt que de chercher à prédire le risque présenté par des individus précis.** De même, nous avons conclu que pour mettre fin à l'épidémie de violence fondée sur le sexe, il faut comprendre les schémas comportementaux individuels et institutionnels ainsi que les conditions socio-économiques qui permettent à cette forme de violence de s'épanouir. Les stratégies d'intervention à l'échelle de la collectivité offrent le plus grand potentiel de prévention, et ces stratégies doivent être élaborées selon chaque collectivité.

Une approche de santé publique exige une mobilisation concrète et soutenue à l'échelle de la société, une mobilisation qui englobe la prévention, l'intervention précoce, la réponse, le rétablissement et la guérison. La mise en œuvre de cette approche **nécessite un changement fondamental de notre façon de penser et de traiter la violence, ainsi qu'un rééquilibrage des rôles de la collectivité et de la police pour assurer la sécurité et le bien-être. Les services et organismes de police demeureront prépondérants, mais ils ne seront plus au cœur de notre système de sécurité publique. Le système de sécurité publique implique de nombreux intervenants autres que les organismes de police. Les services et organismes de police ne doivent être considérés que comme étant une partie de l'écosystème de la sécurité communautaire, c'est-à-dire un cadre de relations entre les gouvernements, les institutions, les organismes et les fournisseurs de services, ainsi que des processus de participation communautaire.**

Dans la partie C, nous examinons des façons de mettre en œuvre des approches de santé publique afin de contribuer à l'amélioration de la sécurité et du bien-être des collectivités. Au chapitre 10, nous décrivons l'expérience canadienne en matière de services de police communautaires et des approches plus récentes et contemporaines en matière de services de police communautaires. Nous posons deux questions : Qu'est-ce qui permet d'établir la sécurité des collectivités? Qu'est-ce qui permet d'établir la sécurité des collectivités rurales? Notre réponse est la suivante : la planification à l'échelle du système de la sécurité et du bien-être de la collectivité

offre le plus grand potentiel pour atteindre ces objectifs. Au chapitre 11, nous passons en revue les méthodes visant à faciliter la mobilisation de la collectivité dans ces domaines aux étapes initiales de la planification et, de façon continue, dans le cadre de l'ensemble des processus, de la mise en œuvre et de l'évaluation. Au chapitre 12, nous revenons au concept de la réponse « pansociétale » et nous évaluons la mesure dans laquelle nous devons redessiner les rôles et les responsabilités des personnes et des organisations qui, ensemble, forment la société canadienne et néo-écossaise.

CHAPITRE 10

Des services de police communautaires à la sécurité et au bien-être des collectivités

CHAPITRE 10 Des services de police communautaires à la sécurité et au bien-être des collectivités

Introduction

Ce chapitre offre un aperçu des approches communautaires en matière de services de police. **Nous commençons par examiner l'histoire et l'évolution des services de police communautaires et les obstacles à la mise en œuvre efficace de modèles axés sur la collectivité. Nous concluons en disant que cette approche n'a pas atteint son plein potentiel, y compris sa promesse de prévention du crime. Nous présentons également un compte rendu de l'histoire des services de police communautaires de la GRC.** Cette analyse nous amène à rajuster la question des principes de base pour préciser ce qui permet de rehausser la sécurité des collectivités. Nous considérons également cette question du point de vue des collectivités rurales.

Modèles et expérience des services de police communautaires

Depuis les années 1970, les services de police canadiens appliquent des stratégies policières communautaires sous diverses formes. Plusieurs Participant(e)s et membres de tables rondes ont fait remarquer que, bien que le concept soit souvent mis en valeur, sa mise en œuvre a été parsemée de difficultés.

De nombreuses commissions d'enquête et de nombreux rapports ont conclu que des relations solides entre les forces de police et les collectivités sont essentielles

pour améliorer la sécurité des collectivités¹. Malgré les recommandations répétées d'adopter des stratégies policières communautaires, une approche axée sur la collectivité n'a pas été établie avec succès dans l'ensemble des services de police canadiens, de sorte que les styles de services de police sont assujettis aux changements de leadership et à des programmes ponctuels.

Dans un rapport d'experts préparé pour le compte de la Commission, Chris Murphy, Ph. D., de l'Université Dalhousie, et Cal Corley, de la Community Safety Knowledge Alliance, présentent l'histoire des services de police communautaires au Canada. Les services de police communautaires ont été instaurés aux États-Unis dans les années 1970 en réponse à l'insatisfaction croissante à l'égard de la relation entre les forces de police et les collectivités qu'elles servaient. **À bien des égards, les premières versions des services de police communautaires au Canada reflétaient la notion, souvent attribuée à Sir Robert Peel, que la police tire son autorité du consentement continu du public. Peter Somerville, Ph. D., professeur de politique sociale à l'Université Lincoln au Royaume-Uni, explique les services de police communautaires de la façon suivante :**

Il existe de nombreuses définitions des services de police communautaires, mais elles semblent avoir trois caractéristiques en commun, à savoir les partenariats entre la police et la collectivité, une approche axée sur la résolution de problèmes et la décentralisation organisationnelle. La définition de M. Oliver (1998, p. 51) semble la plus complète :

Une approche systématique des services de police conjuguée avec le paradigme d'inculquer et de favoriser un sentiment de communauté, au sein d'un quartier géographique, pour améliorer la qualité de vie. Elle y parvient par la décentralisation des forces de police et la mise en œuvre d'une synthèse de trois éléments clés : (1) ... la redistribution des ressources policières traditionnelles; (2) ... l'interaction des forces de police avec tous les membres de la collectivité pour réduire la criminalité et la peur de la criminalité au moyen de programmes proactifs indigènes [c.-à-d. propres à la collectivité]; et (3) ... un effort concerté pour s'attaquer aux causes des problèmes de criminalité plutôt que d'appliquer des pansements sur les symptômes.

Il faudrait ajouter à cela l'argument selon lequel les services de police sont une préoccupation non seulement pour les forces de police en interaction avec les collectivités, mais aussi pour d'autres organismes qui

ont des responsabilités en matière de prévention et de réduction de la criminalité².

Au Canada, les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux ont appuyé divers programmes et projets de services de police communautaires, y compris la réintroduction de patrouilles pédestres, l'établissement de sous-postes de police et de bureaux ayant pignon sur rue, et l'expansion des programmes de prévention du crime.

Dans les années 1990, presque tous les grands services de police urbains du Canada avaient mis en place une certaine forme de services de police communautaires. Certains services de police ont adopté ces principes dans une plus grande mesure que d'autres. Par exemple, Hugh Russell, Ph. D., psychologue social, et Sulaimon Giwa, Ph. D., titulaire de la chaire en criminologie et justice pénale à l'Université St. Thomas à Fredericton, expliquent dans la deuxième édition de leur livre que le programme des agents de quartier du Service de police de Toronto a été une franche réussite, parce que les agents « qui, avant ce programme, ne se présentaient dans le quartier qu'en réponse à un appel de service, patrouillent maintenant dans le quartier à temps plein; ils apprennent à connaître tous les principaux acteurs du quartier; et ils développent des relations durables avec ces voisins, ce qui les aide à résoudre leurs propres problèmes³ ». Cet exemple indique également une limite : bon nombre des stratégies qui sont considérées comme des pratiques exemplaires en matière de services de police communautaires sont mieux adaptées aux quartiers urbains densément peuplés ou aux petites villes. L'adaptation de ces approches aux services de police dans les régions rurales et éloignées s'est révélée particulièrement difficile.

Les principes sur lesquels reposent les services de police communautaires ne correspondaient pas naturellement à la culture et aux valeurs de la GRC en tant qu'organisation paramilitaire. La GRC a été l'un des derniers corps policiers au Canada à adopter ce modèle. En 1989, la GRC a décidé que les services de police communautaires deviendraient sa « philosophie organisationnelle centrale » pour la prestation des services de police. Donald Clairmont, Ph. D., et Anthony Thomson, Ph. D., expliquent dans leur étude des services de police communautaires des petites villes que les services de police communautaires étaient un point de départ pour la GRC. L'approche précédente « offrait un style de police "légaliste" qui favorisait une distance sociale maximale entre la police et la collectivité plutôt qu'une participation communautaire intense, prétendait offrir un

traitement non discriminatoire à tous et portait son attention sur la lutte contre la criminalité et le dépôt légaliste d'accusations formelles plutôt que sur le service⁴ ».

Dans leur rapport pour la Commission, MM. Murphy et Corley expliquent comment la direction de la GRC a introduit ce nouveau style de services de police. Les membres de la GRC ont été informés de ce changement au moyen d'une directive émise par la Direction générale à Ottawa. Les commandants de détachement de tout le Canada ont reçu l'ordre d'établir des groupes consultatifs dans chaque collectivité. Les membres de la table ronde sur les services de police communautaires contemporains organisée par la Commission ont rappelé qu'au-delà de la directive elle-même, la Direction générale a fourni peu de soutien ou d'orientation sur la façon de mettre en œuvre les services de police communautaires. M. Corley se souvient que pour les membres de première ligne, « il y avait le sentiment que ce dont il s'agissait, nous le faisons depuis... près d'un siècle pour ainsi dire ». Il a expliqué qu'il n'était pas clair pour les membres de première ligne ce que la Direction générale voulait qu'ils fassent différemment et que, par conséquent, il y avait « beaucoup d'angoisse quant à la façon de procéder ». Quatre ans se sont écoulés avant que les dirigeants de la GRC ne nomment un commissaire adjoint pour diriger la mise en œuvre des services de police communautaires « de façon plus rigoureuse et réfléchie⁵ ». Entre-temps, la mise en œuvre dépendait largement des inclinations de certains commandants de détachement et d'autres membres clés du personnel. Cette tendance des dirigeants de la GRC à faire des annonces publiques sans un plan de communication interne et de mise en œuvre clair persiste aujourd'hui, comme nous l'expliquons dans le volume 5, Services de police.

Au cours des 50 dernières années, les exigences imposées aux forces de police ont augmenté, en grande partie en raison des initiatives gouvernementales visant à réduire les dépenses sociales et à supprimer les programmes de soutien et de prévention destinés aux populations marginalisées. Dans les années 1970, la fermeture généralisée d'établissements psychiatriques sans investissement correspondant prévu dans le soutien communautaire s'est traduite par le fait que les personnes ayant des besoins médicaux et de santé mentale n'avaient aucun recours et que les collectivités n'avaient pas la capacité, les compétences et le soutien nécessaires pour gérer efficacement ces besoins dans la collectivité. Le manque de services en matière de santé mentale a été aggravé par d'autres compressions survenues dans les programmes sociaux, à savoir que « [l]es collectivités ont [été] privées de financement en ce qui a trait à leur capacité de répondre aux besoins de leurs membres, qu'il s'agisse de logement, de soutien aux familles, de loisirs ou de services de santé⁶ ». Par conséquent, on comptait de plus en plus sur la police pour

agir en qualité de premiers répondants lorsque ces personnes traversaient une crise. Comme nous l'expliquons dans le volume 5, Services de police, les forces de police ne sont pas bien formées ni équipées pour intervenir en cas de crise de santé. Ce problème peut faire en sorte que « les gens hésitent à composer le 911 si une personne a fait une surdose ou connaît une crise de santé mentale, ou si l'appelant connaît une crise de santé mentale, par crainte de ce qui pourrait se produire pendant l'interaction⁷ ». Cependant, en l'absence de solutions de rechange, la police est souvent appelée à intervenir face à de telles crises.

Au début des années 2000, de nombreuses patrouilles pédestres et de nombreux postes au sein des collectivités avaient été abandonnés afin que les agents puissent se concentrer sur les appels et les enquêtes concernant des crimes.

Lors de notre table ronde au sujet des services de police communautaires contemporains, M. Corley a souligné, dans ses remarques sur la GRC, que la plupart des membres diraient que les services de police communautaires sont « le pivot de notre philosophie organisationnelle, mais qu'ils ne sont pas ancrés dans la culture⁸ ». M. Clairmont et M. Thomson appuient cette observation et l'appliqueraient de façon plus générale à de nombreux services de police canadiens. Ils décrivent les services de police communautaires du Canada comme étant plus imaginaires que réels :

Nulle part les SPC [services de police communautaires] ne réalisent leur potentiel en tant que mouvement rendant les services de police responsables et représentatifs de divers intérêts communautaires. En adéquation avec la documentation plus critique sur les services de police communautaires, on pourrait soutenir que ceux-ci ont une fonction de légitimation...

Au Canada, les SPC sont nés en grande partie d'une initiative du gouvernement fédéral, un mouvement social construit qui, cependant, a réussi à devenir la moralité acceptée... [L]a philosophie des SPC ne devient pas tant un mythe de légitimation qu'une idéologie pouvant servir une fonction stratégique. Depuis plus de dix ans, les chefs de police des petites villes réussissent à maintenir ou à augmenter les ressources qui leur sont allouées par les élites politiques en se fondant sur des allégations selon lesquelles les services qu'ils fournissent seraient des SPC. Mais la GRC prétend la même chose, de sorte que le remplacement

de la police municipale par la police fédérale ne met pas en péril la rhétorique de l'administration de SPC⁹.

Cela ne veut pas dire que les services de police communautaires n'ont eu aucun effet sur les services de police canadiens. Dans leur rapport d'experts, MM. Murphy et Corley concluent que malgré les difficultés liées à la mise en œuvre et au maintien de stratégies de services de police communautaires, « l'ère des services de police communautaires avait au moins établi le fait que les collectivités avaient le droit de tenir la police responsable, surtout dans les collectivités d'intérêts marginalisées et diversifiées¹⁰ ».

D'après ce que nous avons appris dans le cadre des processus de la Commission, on peut dire sans se tromper que la promesse initiale de services de police communautaires s'est estompée. À quelques exceptions près, les services de police communautaires sont passés d'une véritable mobilisation de la collectivité avec le public à une préoccupation d'être perçus comme établissant un dialogue avec le public.

La promesse non tenue des services de police communautaires

La société canadienne se trouve à un tournant critique en ce qui concerne l'avenir des services de police. La voie à suivre doit comprendre un compte rendu de la promesse non tenue des services de police communautaires. En apprendre plus au sujet des facteurs qui ont contribué à l'absence d'une mise en œuvre réussie nous aidera à atteindre les objectifs sous-jacents de la prévention de la criminalité et à améliorer la sécurité et le bien-être des collectivités en transformant les stratégies antérieures.

Obstacles aux nouveaux modèles de services de police

Au cours de nos travaux de la phase 3, nous avons sondé des experts, des Participant(e)s et d'autres intervenants pour connaître leurs points de vue sur les obstacles à l'intégration générale et uniforme des modèles de services de police communautaires. Les principaux obstacles cernés sont les suivants :

- **Facteurs institutionnels** : Défis liés à la transformation de la culture des services de police d'un modèle d'autorité par le commandement et le contrôle traditionnellement utilisé dans les services de police en modèles d'autorité collaborative qui sous-tendent les services de police communautaires; défis liés à la collaboration interorganismes.
- **Facteurs organisationnels et culturels** : Façons dont les services de police et les institutions policières se perçoivent eux-mêmes et dont les policiers comprennent leur rôle; manque d'engagement de la part des dirigeants de la police; valorisation de certains rôles de la police en tant que travail policier « réel » (p. ex. attraper les méchants, poursuites, service de renseignements) et par rapport à d'autres perçus comme des « rôles plus féminins », moins importants (p. ex. établir des relations solides dans la collectivité).
- **Lacunes dans les connaissances** : Mauvaise compréhension de ce qui constitue les services de police communautaires; difficultés à mesurer l'efficacité des services de police communautaires; compréhension des pratiques qui fonctionnent le mieux en fonction des situations; formation inadéquate.
- **Facteurs politiques** : Inconstance du soutien politique; variation du programme de lutte contre la criminalité; « manque de volonté politique ».
- **Ressources limitées** : Pénurie chronique de personnel; allocation des budgets de la police.

Plus fondamentalement, un certain nombre de personnes nous ont dit que la promesse non tenue des services de police communautaires peut être attribuée à un débat de politiques publiques non résolu sur la question fondamentale de savoir « À quoi sert la police? ». Nous abordons directement cette question dans le volume 5, Services de police. Toutefois, dans le contexte de la discussion actuelle, il est nécessaire de reconnaître que l'objectif suprême est la sécurité de la collectivité et que garantir la sécurité de la collectivité implique de nombreux intervenants autres que les services de police. Autrement dit, la police doit être considérée

comme ne constituant qu'un seul aspect de l'écosystème de la sécurité des collectivités et être autorisée à jouer les rôles qui lui conviennent le mieux. Comme l'expliquent M. Russell et M. Giwa, « **la leçon fondamentale ici est que la police excelle dans le maintien de l'ordre traditionnel, mais qu'elle connaît des lacunes importantes lorsqu'il s'agit de résoudre les problèmes des collectivités¹¹** ».

La décision de mettre l'accent sur la sécurité des collectivités ou sur les services de police communautaires n'est pas binaire, mais les conséquences qui en découlent sont importantes. Cela est particulièrement évident dans les conditions de rareté relative des ressources, lorsque des décisions de politiques publiques doivent être prises quant aux endroits où investir les budgets limités en matière de sécurité communautaire.

Situation actuelle : pression et augmentation des coûts

La contraction de l'État providence qui a eu lieu au cours des 50 dernières années au Canada et aux États-Unis a obligé la police à combler les lacunes pour maintenir l'ordre et contrôler la criminalité parmi les populations de plus en plus tendues. **Bon nombre des conditions sociales qui conduisent à la criminalité et à l'agitation sont complexes et exigent des solutions à l'échelle de la société. En tant que groupe d'intervenants de première ligne, la police est surchargée au point de ne pas pouvoir acquérir l'expertise ou consacrer le temps nécessaire pour adopter des stratégies de prévention communautaires, ce qui nécessite l'établissement et le maintien de relations et la résolution de problèmes en collaboration. On fait plutôt appel à la police pour maintenir l'ordre public déstabilisé par un comportement antisocial et pour aider les personnes mises en danger par des services sociaux inadéquats, y compris l'accès aux soins de santé.**

Comme la police a été appelée à faire plus, elle a eu besoin de plus de ressources, ce qui a entraîné une augmentation des budgets de la police. D'après MM. Murphy et Corley :

Le Canada dépense plus pour les services de police publics, avec moins de policiers par habitant, que presque tous les pays occidentaux. Compte tenu de la demande croissante de services de police pour faire face aux demandes conventionnelles et nouvelles des services de police, le coût des services de police représente un défi considérable pour tous les

ordres de gouvernement. Par conséquent, la police rationalise de plus en plus ses services en accordant la priorité aux problèmes plus graves de criminalité et d'agitation « essentiels », tout en limitant ses ressources et ses interventions liées aux problèmes de police communautaire non essentiels¹².

Il en résulte une mise de côté de l'engagement à l'égard des services de police communautaires en pratique, mais pas en principe. Au cours de notre table ronde, Stephen Mills, un agent de la GRC à la retraite, a décrit le fardeau que cela impose aux policiers :

Il est beaucoup plus difficile d'être policier aujourd'hui qu'à mon époque. Je reconnais le mérite des hommes et des femmes qui sont sur le terrain en ce moment, c'est difficile. De plus, ils sont déchirés dans des directions différentes. Ils n'ont tout simplement pas le temps d'entrer dans la collectivité comme nous le faisons. Nous avons le luxe du temps pour le faire¹³.

De nos jours, la police est appelée à fournir une gamme diversifiée de services dans un environnement social toujours plus complexe. La conséquence est presque diamétralement opposée à l'orientation axée sur la prévention de la criminalité de l'idéal des services de police communautaires. Les services de police dépensent de plus en plus de ressources pour intervenir en cas d'incidents isolés, ce qui laisse moins de ressources pour contribuer à la prévention de la criminalité communautaire qui, lorsqu'elle est couronnée de succès, entraîne moins d'incidents.

Recalibrage de la question

Nous avons été encouragés à examiner la question de la raison d'être des services de police à la lumière de nos constatations entourant les causes, le contexte et les circonstances des pertes massives. Nous le faisons dans le volume 5, Services de police. Toutefois, compte tenu des leçons que nous avons apprises, il est clair qu'un autre pont est à franchir avant de passer aux services de police. La première étape consiste à examiner de près la prémisse sous-jacente. Nous devons recentrer la

question des principes de base : notre point de départ collectif doit être l'apprentissage des aspects garantissant la sécurité des collectivités. C'est seulement sur la base d'une compréhension commune des exigences liées à la sécurité communautaire que nous pouvons décider du rôle de la police au sein de notre système de sécurité publique. La résolution de problèmes comme le rôle de la police, l'organisation des services de police et des institutions policières ainsi que l'éducation et la formation des policiers découle de la résolution de cette question initiale concernant la sécurité communautaire. Comme nous l'avons appris dans le cadre de notre dialogue portant sur les obstacles à la mise en œuvre des modèles de services de police communautaires, le fait de permettre aux structures institutionnelles policières et aux cultures organisationnelles existantes de continuer à déterminer la forme que prendront les services de police n'améliorera pas la sécurité publique.

Au cours de notre table ronde consacrée aux services de police communautaires contemporains, M. Giwa a fait valoir ce point et expliqué comment commencer du point de vue de la police peut être particulièrement problématique pour les communautés marginalisées :

Pour terminer, je suppose que ce que je veux dire, c'est qu'une grande partie de ce que nous savons au sujet des services de police communautaires vient de la façon dont ils ont été utilisés dans le passé pour traiter l'agitation sociale primaire. Et pour cette raison, la plupart des stratégies qui ont été élaborées et également utilisées traitaient de ces problèmes en s'appuyant sur l'idée de prévention de la criminalité primaire, secondaire et tertiaire.

Les problèmes qui mènent à ces situations sont donc inextricablement liés à des facteurs structurels, politiques, économiques et culturels qui rendent certains organismes et certaines communautés vulnérables et qui les portent à l'attention de la police et des systèmes de justice pénale. Par ailleurs, lorsque nous définissons les services de police criminelle uniquement ou surtout en termes de criminalité et d'agitation, nous limitons également la possibilité de ce qu'ils peuvent réellement faire. Selon moi, cela rend également difficile pour les policiers et les préposés aux appels de la police de considérer les collectivités comme autre chose qu'un tas de problèmes.

Je pense donc que lorsque nous travaillons dans la direction opposée, nous commençons à véritablement faire participer nos collectivités,

surtout celles où on fait le plus souvent appel à la police, de manière à pouvoir commencer à régler certains des problèmes dont nous avons parlé aujourd'hui¹⁴.

Nous avons conclu que le modèle des services de police communautaires, tel qu'il a été utilisé au fil des décennies, raisonnait à l'envers. **C'est la collectivité et non la police qui doit devenir le point central de la sécurité communautaire. Autrement dit, ce sont les collectivités qui doivent déterminer le rôle de la police et non l'inverse.**

Qu'est-ce qui permet d'établir la sécurité des collectivités?

Les modèles de services de police communautaires ont avancé l'idée que la prévention de la criminalité devrait être une priorité des services de police, ou du moins avoir un statut égal à celui de l'application du droit criminel. Dans son rapport d'expert, intitulé « Crime Prevention and Community Safety in Rural Communities », Karen Foster, Ph. D., de l'Université Dalhousie, explique que la sécurité communautaire « est passée au centre du discours et de la politique de prévention de la criminalité dans le monde entier¹⁵ ». M^{me} Foster décrit deux aspects de ce changement :

Ce changement s'explique en partie par le fait que les théories criminologiques qui dominent aujourd'hui attirent l'attention sur la façon dont les contextes communautaires, y compris les environnements bâtis, les relations et réseaux sociaux et les facteurs structurels comme l'inégalité sociale, influencent la criminalité. Le mouvement vers la sécurité communautaire reflète également le fait que la mobilisation de la collectivité et les approches ascendantes sont devenues la norme dans tous les domaines de politique et de gouvernance, de la santé au développement économique. Contrairement aux interventions menées contre la criminalité d'il y a plusieurs décennies, qui accordaient la priorité à la punition des criminels, l'approche de la sécurité communautaire accorde la priorité à la prévention, et pas seulement à la prévention « situationnelle », mais plutôt à la création des conditions générales connues pour améliorer la sécurité communautaire¹⁶.

Ce changement coïncide avec le rôle central que joue la santé publique et sa capacité de comprendre et d'aborder les déterminants socio-économiques des résultats, comme la santé individuelle et communautaire, et il est éclairé par ce rôle.

M^{me} Foster explique ensuite que le fait de mettre l'accent sur la sécurité communautaire élargit notre façon de penser la prévention afin d'inclure des facteurs de risque tels que « le chômage, les mauvaises conditions de logement et le faible niveau de scolarité », ainsi que des aspects plus intangibles comme « la qualité de vie », qui découle de la « sécurité personnelle des membres de la collectivité et de leur sentiment de sécurité dans la vie de tous les jours¹⁷ ».

En 2014, les Nations Unies ont mis à jour leurs lignes directrices pour la prévention du crime. Leur nouvelle définition internationale de la prévention du crime est un bon point de départ pour comprendre ce qui assure la sécurité des collectivités. Nous paraphrasons les éléments de cette définition pour aider à déterminer les exigences en matière de sécurité communautaire :

- Prendre des mesures sociales, économiques, sanitaires et éducatives qui favorisent le bien-être des personnes et les comportements prosociaux;
- Modifier les conditions des quartiers qui facilitent la criminalité, notamment grâce à une meilleure conception du cadre de vie;
- Fournir du soutien aux victimes;
- Travailler avec les délinquants pour prévenir la récidive;
- Faciliter la participation active des collectivités et d'autres segments de la société civile, notamment en cernant les priorités en matière de prévention de la criminalité, en les mettant en œuvre et en les évaluant, et en aidant à déterminer une base de ressources pérenne¹⁸.

Ces lignes directrices reposent sur une compréhension inclusive du développement social en tant que composante majeure de la sécurité communautaire – une compréhension qui demande aux gouvernements de s'attaquer aux facteurs de risque de la criminalité et de la victimisation en faisant ce qui suit :

- (a) Promouvoir les facteurs de protection au moyen de programmes de développement social et économique complets et non stigmatisants, y compris dans les domaines de la santé, de l'éducation, du logement et de l'emploi;
- (b) Promouvoir des activités qui corrigent la marginalisation et l'exclusion;

- (c) Promouvoir la résolution positive des conflits;
- (d) Utiliser des stratégies d'éducation et de sensibilisation du public pour favoriser une culture de la légitimité et de la tolérance tout en respectant les identités culturelles¹⁹.

Ces lignes directrices nous aident à comprendre les conditions générales qui contribuent à la sécurité des collectivités, mais il appartiendra aux membres des collectivités de déterminer ce dont ils ont besoin pour assurer leur sécurité et leur bien-être. Au cours de notre table ronde sur les services de police communautaires contemporains, El Jones, Ph. D., professeure adjointe à l'Université Mount Saint Vincent, a souligné qu'il est essentiel de s'abstenir de voir les collectivités en termes monolithiques :

La dernière chose que je tenais à dire, c'est que lorsque nous parlons de collectivité et de politiques, c'est aussi extrêmement important selon moi. Nous avons discuté de la signification de la sécurité, non? La sécurité est, bien sûr, de plus en plus liée à la sûreté, qu'il s'agisse de la police, des écoles ou de toutes sortes d'institutions. Nous en sommes venus à associer de plus en plus la notion de sécurité non pas à des facteurs comme le logement, l'alimentation et le bien-être, mais à des mesures de sûreté. C'est un autre exemple de la normalisation d'une certaine politique qui était inhabituelle il y a quelques décennies seulement et qui est maintenant devenue chose courante qui consiste à penser à ce qu'on appelle les mesures de sécurité.

Mais je veux aussi que nous mettions en perspective la communauté, parce que nous avons tendance à parler de la communauté comme d'une sorte de monolithe, qu'il s'agisse de la communauté noire ou de la communauté de Halifax. Et, bien sûr, les collectivités présentent aussi de nombreuses relations de pouvoir différentes. Qui est considéré comme un membre à part entière de la collectivité et qui est étranger à la collectivité? Qui a une voix? Qui compte? Qui prend la parole? Décider qui est appelé à la soi-disant table est entièrement une affaire de pouvoir, souvent une affaire de classe, de race, de marginalisation, etc. Je vais juste laisser cela en suspens, parce que nous avons tendance à élaborer des politiques avec ceux d'en haut, les universitaires, les experts en politiques, les politiciens. Ces politiques n'englobent habituellement pas les voix de ceux qui se trouvent soi-disant tout en bas, ceux qui

seront les plus touchés par ces politiques elles-mêmes. De fait, une partie du problème en termes de volonté politique ou de mise en œuvre, c'est qu'on se retrouve avec une élite de personnes qui formulent des recommandations sans prendre en compte la voix de ceux qui, souvent, ne sont pas inclus dans nos collectivités et dont on ne tient pas compte lorsqu'on parle de concepts comme la sécurité, la punition, l'élaboration de politiques et ainsi de suite²⁰.

Dans ce contexte, M. Russell a soulevé la question de la reconnaissance du fait que certains membres de la collectivité et certaines communautés connaissent des « environnements de stress traumatique persistant » (ESTP) et a indiqué qu'il faut en tenir compte pour garantir des approches inclusives en matière de sécurité communautaire. Shawn Ginwright, Ph. D., professeur au département d'études africaines de l'Université San Francisco State, a développé ce concept, que M. Russell a décrit lors d'une table ronde : « Le fait qu'il y ait des sources persistantes de stress dans ces quartiers établit une dynamique spéciale et très critique pour y faire face de façon constructive, une dynamique qui n'existe pas dans d'autres quartiers où la police intervient également²¹ ». M. Ginwright décrit la différence entre le trouble de stress post-traumatique (TSPT), qui est vécu par les personnes en réaction à un événement ou à une série d'événements, et l'ESTP, qui résulte de l'exposition fréquente, souvent quotidienne, à des conditions dangereuses. La gestion de l'ESTP nécessite différentes approches :

[L]es soins tenant compte des traumatismes exigent que nous traitions les traumatismes chez les gens, mais fournissent très peu de renseignements sur la façon dont nous pourrions nous attaquer aux causes profondes des traumatismes dans les quartiers, les familles et les écoles. Si un traumatisme est vécu collectivement, cela signifie que nous devons également tenir compte du contexte environnemental à l'origine du préjudice en premier lieu. En ne traitant que l'individu, nous ne réglons qu'une partie de l'équation, laissant les systèmes, les politiques et les pratiques toxiques intacts²².

La American Psychological Association qualifie ces conditions de « stress traumatique continu » :

Le concept de stress traumatique continu offre une façon possible de décrire les répercussions psychologiques du fait de vivre dans des

conditions dans lesquelles il existe une menace raisonnable de danger présent et futur, plutôt que seulement les expériences d'événements traumatisants passés, et met au premier plan les raisons pour lesquelles il est difficile d'aborder l'exposition antérieure dans le contexte d'une évaluation exacte du potentiel de préjudice actuel et futur²³.

M. Ginwright cerne certaines des « causes en amont des traumatismes continus – tels que les préjugés raciaux, l'orientation sexuelle, le statut d'immigrant ou même certaines conditions de vie, notamment dans certains quartiers – qui peuvent donner lieu à une exposition accrue aux traumatismes²⁴ ». **Pour assurer la sécurité des collectivités, il faut prendre des mesures pour s'attaquer efficacement à ces causes en amont et aux environnements de stress traumatique persistant.**

Qu'est-ce qui permet d'établir la sécurité des collectivités rurales?

Bon nombre des facteurs contribuant à la sécurité des collectivités urbaines sont également susceptibles de s'appliquer au contexte rural. La place des facteurs variera toutefois d'une collectivité à l'autre, et des différences importantes pourraient se faire ressentir entre ce qui permet d'établir ou non la sécurité des collectivités urbaines et rurales. La recherche a montré, par exemple, que les facteurs sociaux peuvent jouer un rôle plus important dans la prévention de la criminalité dans les petites collectivités. M^{me} Foster explique que la présence d'« une interaction personnelle, en personne et stable autour d'un ensemble de normes connues et partagées » est plus importante dans les régions rurales et qu'il existe un lien entre ce facteur social et la sécurité. Dans les régions urbaines, les indicateurs économiques sont de meilleurs prédicteurs de la criminalité. Ces constatations ne signifient pas pour autant qu'il n'existe aucun lien entre la pauvreté et la criminalité dans les collectivités rurales, mais simplement que la relation entre ces deux concepts est plus facile à discerner dans les villes.

Dans la partie A, nous avons présenté nos constatations relatives aux collectivités rurales, à la criminalité et au bien-être. Nous avons conclu que le bien-être des collectivités rurales est bridé par un accès limité aux services, par la pauvreté et par la sous-inclusion. Le parti pris urbain lors de l'élaboration des politiques et de la prestation des services contribue à l'insuffisance des infrastructures et des services

publics dans les collectivités rurales. En nous attaquant à ces facteurs, nous contribuerons à établir la sécurité des collectivités rurales.

Nous examinons un exemple de la façon dont la prestation limitée de services nuit à la sécurité communautaire dans les collectivités rurales de la Nouvelle-Écosse à l'heure actuelle. Nous avons appris que l'accès aux services de santé mentale est très limité dans ces collectivités. Dans la partie B, nous avons examiné les difficultés que les résident(e)s des régions rurales ont rencontrées et continuent de rencontrer lorsqu'ils sollicitent et reçoivent des services de soutien à la suite des pertes massives. Ces limites à l'accès aux services connexes s'inscrivent dans une tendance plus large. Au cours de notre table ronde sur les services de police communautaires contemporains, Jamie Livingston, Ph. D., professeur agrégé au département de criminologie de l'Université Saint Mary's, a présenté son évaluation de l'approche néo-écossaise en matière d'intervention en cas de crise de santé mentale dans les collectivités rurales, que nous reproduisons dans l'encadré. La situation est sombre et nuit à la sécurité dans ces collectivités. M. Russell fait remarquer que les environnements de stress traumatique persistant peuvent également exister dans les régions rurales mais qu'ils se présenteraient différemment de ceux des quartiers d'un centre-ville.

Intervention en cas de crise de santé mentale dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse

Commentaires formulés par M. Livingston lors de la table ronde de la Commission sur les services de police communautaires contemporains, la sécurité et le bien-être communautaires (7 septembre 2022) :

Franchement, c'est terrible. Lorsqu'on examine ce qu'il faut pour avoir un système fonctionnel et efficace de services d'intervention en cas de crise de santé mentale et les composantes essentielles au sein de ce système, on constate qu'à peu près aucune collectivité n'est dotée d'un seul élément nécessaire de ce continuum de services. Cela veut donc dire que les gens se retrouvent dans des situations où ils ne reçoivent aucun soutien et ont très peu d'accès au soutien.

Dans nos collectivités rurales, la police est notre système mobile d'intervention en cas de crise, et nos salles d'urgence sont un système mobile de crise. Il ne s'agit pas d'un continuum fonctionnel de services d'intervention en cas de crise et cela place vraiment les gens qui ont des besoins en santé mentale dans des

situations vraiment terribles qui s'aggravent, pouvant dégénérer en situations criminelles, quand c'est inutile.

Je travaille avec un groupe à West Hants pour élaborer une subvention dans le cadre de laquelle nous cherchons à accroître la capacité de leur collectivité à créer des services civils qui répondent aux besoins des gens, des jeunes qui vivent une crise de santé mentale d'une manière qui tient compte des traumatismes, qui respecte les principes de réduction des méfaits, et toutes ces bonnes sortes de choses, sans faire intervenir la police.

D'autres collectivités rurales dans d'autres régions font ce genre de choses. À l'Île-du-Prince-Édouard, on a même mis sur pied un service mobile d'intervention en cas de crise où des cliniciens sont dépêchés pour répondre à des appels liés à une crise de santé mentale, plutôt que la police.

Très franchement, nous sommes très en retard ici, en Nouvelle-Écosse, par rapport à d'autres administrations. Ce retard entraîne toute une série de situations terribles pour les familles, pour les jeunes et pour les adultes qui ont des problèmes de santé mentale.

Je suppose que l'une des forces que nous avons, c'est que nous avons accès à une ligne d'écoute téléphonique provinciale en cas de crise de santé mentale qui est accessible à tous à l'échelle de la province. Les gens peuvent profiter de services téléphoniques de la part de professionnels de la santé mentale.

Des questions se posent au sujet de la qualité des services que les gens reçoivent lorsqu'ils appellent la ligne d'écoute téléphonique, mais à part cela, très peu de services existent dans nos collectivités rurales pour les personnes ayant des besoins en santé mentale.

Selon M^{me} Foster, le lien établi entre le développement social, l'inclusion et la sécurité, tel qu'il est résumé dans les lignes directrices de 2014 des Nations Unies, est particulièrement important dans le contexte rural :

Cet ensemble de lignes directrices influentes indique le genre de cohésion sociale qui fonctionne réellement pour prévenir la criminalité et assurer la sécurité des collectivités pour tous les résident(e)s. Ce n'est pas la cohésion sociale qui peut « naturellement » se produire dans les collectivités rurales – les liens étroits fondés sur une différenciation stricte et

protégée entre membres à part entière de la collectivité et étrangers, ou établis par des familles influentes. C'est une sorte de cohésion sociale qui, en théorie, sous-tend un plus grand capital social et une plus grande capacité communautaire, dans la mesure où elle repose sur l'inclusion et la prévention de la stigmatisation et de la marginalisation. Bien qu'il faille garder à l'esprit le parti pris urbain de la recherche sur laquelle ces lignes directrices sont fondées, il va de soi que ces principes génériques fonctionnent, peut-être avec certaines modifications locales, dans les collectivités rurales²⁵.

Conclusion

Nous concluons qu'il est temps de transformer la conception des services de police communautaires en mettant l'accent sur la sécurité et le bien-être des collectivités et sur le rôle principal des autres institutions et organismes, y compris les organismes communautaires. Cette conclusion est liée à nos recommandations précédentes sur la nécessité d'adopter des approches de santé publique en matière de prévention de la violence et, par conséquent, sur la nécessité de dissocier le système de justice pénale d'avec notre réponse principale. **Les services de police continueront de jouer un rôle crucial dans ce système de sécurité publique rééquilibré, mais, à certains égards, il s'agira d'un rôle secondaire.**

La prémisse des années 1970 et 1980 d'un modèle de services de police communautaires était fondée sur l'hypothèse erronée selon laquelle les services de police sont équipés pour jouer un rôle de premier plan dans la prévention de la criminalité. En fait, ce modèle a condamné la police à l'échec. Au cours de notre table ronde sur les services de police communautaires contemporains, la sécurité et le bien-être, M. Russell a décrit le résultat de ce décalage entre les attentes et la capacité institutionnelle :

Ce que je dis, c'est que la recherche sur l'efficacité des services de police communautaires n'a pas donné de résultats positifs. **La police arrive généralement trop tard. Après tout, les événements négatifs se sont déjà produits, les gens ont été victimisés; la police simplifie à outrance les problèmes en fonction de son point de vue. Il ne s'agit pas de faire la chasse aux coupables, soit dit en passant, c'est nécessaire compte tenu**

de la façon dont nous le restructurons. La police impose des obstacles culturels à toute l'équation. La police n'est pas équipée pour faire face aux conditions profondément ancrées qui mènent à la criminalité et à l'agitation sociale. Nous ne les formons pas assez bien, nous ne leur donnons pas assez de ressources pour effectuer ce travail. Et bien sûr, considérer que les services de police communautaires sont un simple travail pour la police signifie que nous nous attendons à ce qu'elle accomplisse tout cela. Pourtant, nous avons un système qui n'en tient pas compte²⁶.

M. Giwa a postulé que le fait de faire passer l'accent sur la **sécurité et le bien-être communautaires** suppose d'aider la police à faire ce qu'elle fait le mieux : « Et j'aimerais souligner en dernier lieu qu'un aspect de la transformation ne consiste pas simplement à détacher la police de ses rôles ou fonctions essentiels, ou à supprimer ceux-ci, mais aussi à reconnaître la force qu'elle et la collectivité apportent à la question de la criminalité, de l'agitation, de la sécurité et du bien-être²⁷ ». Lors de cette même table ronde, l'inspecteur Kurtis Kamotzki, officier de police de district à la Division H de la GRC, a parlé de l'importance de changer la terminologie : « Je pense que lorsque nous parlons de services de police communautaires de façon générale, nous faisons face à une question de terminologie. À mon avis, nous devons passer du point de vue des services de police à celui de la sécurité ou de la sûreté et parler de mobilisation communautaire pour la sécurité, de mobilisation communautaire pour la sûreté, quelque chose à cet effet²⁸ ».

Ce rééquilibrage est particulièrement important pour les communautés marginalisées, qui ont continué de subir les contrecoups d'une surveillance policière excessive, même pendant l'apogée des initiatives de services de police communautaires. M^{me} Jones a affirmé que les services de police communautaires étaient couronnés de succès dans certaines collectivités, en particulier dans les communautés blanches privilégiées, mais qu'ils n'étaient pas « uniformément accueillis par l'ensemble des communautés. Et bien sûr, toutes les communautés ne sont pas égales²⁹ ». M. Livingston a parlé des préjudices subis par les communautés marginalisées en raison des pratiques policières et de la nécessité de reconnaître et de transcender cette histoire :

... d'envisager la sécurité communautaire et de répondre aux besoins de la collectivité qui, nous le savons, contribuent au manque de sécurité des gens, de s'attaquer à ces problèmes de façon à décentrer la police et à s'assurer que les services et les programmes communautaires disposent

de suffisamment de ressources, plutôt, de s'attaquer à ces problèmes de façons qui sont efficaces et adéquates et qui n'aggravent pas le préjudice.

Et du point de vue de la justice sociale et de l'équité, il s'agit certainement d'un objectif important pour les personnes qui ont des antécédents de traumatisme personnel et collectif découlant de la violence policière et de la discrimination raciale systémique entourant les pratiques policières, c'est-à-dire lorsqu'elles ne trouvent pas que la police est particulièrement utile et qu'elles ne sollicitent aucune aide pour les situations où elles se sentent en détresse ou en crise.

Compte tenu de tout cela, voilà pourquoi un grand nombre de collectivités et de municipalités se tournent vers d'autres solutions et d'autres façons de s'attaquer aux causes profondes en quelque sorte et à la soi-disant agitation sociale ainsi qu'aux problèmes auxquels les gens font face au sein de la collectivité afin d'améliorer le bien-être, la santé et la sécurité des collectivités³⁰.

M^{me} Foster émet en outre une mise en garde quant à la façon dont les services de police communautaires peuvent entraîner l'élargissement du réseau de la surveillance gouvernementale de certaines communautés et l'élargissement de la portée de la police.

La sûreté et la sécurité ont été le principal objectif des efforts de prévention de la criminalité. Plus récemment, les systèmes de sécurité publique ont mis davantage l'accent sur la sécurité et le bien-être des collectivités (SBC). Au Canada, cette transition est décrite de la façon suivante :

Étant donné que l'intérêt croissant pour les modèles de collaboration s'est manifesté partout au Canada entre 2011 et 2016, le langage utilisé était très important pour attirer et concilier les différences entre les utilisateurs multisectoriels et leurs intervenants respectifs. Pour la police et les intervenants du système de justice pénale, l'expression sécurité de la collectivité était facilement reconnue, et elle était également liée au travail d'autres intervenants du secteur des services sociaux, comme ceux du logement et du soutien aux victimes. Mais dans le cadre de discussions fréquentes avec des éducateurs, des spécialistes du développement de l'enfant, des intervenants en santé, en santé mentale et en santé publique en particulier, c'est l'attention qu'ils ont donnée à la question du bien-être qui nous a finalement menés au terme combiné de « sécurité et

bien-être des collectivités », d'abord en Ontario, puis plus largement au pays. Il offrait une terminologie dans laquelle chaque secteur pouvait se reconnaître et reconnaître les besoins de ses clients³¹.

En 2017, cette approche a été codifiée par le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels de l'Ontario dans son *Cadre de la planification de la sécurité et du bien-être dans les collectivités : Livret 3 - Un engagement commun pour l'Ontario*. Ce livret décrit la sécurité et le bien-être des collectivités comme suit : « État idéal d'une collectivité durable où tout le monde se sent en sécurité, a un sentiment d'appartenance et des occasions de participer, et où les personnes et les familles peuvent combler leurs besoins en matière d'éducation, de soins de santé, d'alimentation, de logement, de revenu et d'expression sociale et culturelle³² ».

Cette approche transformée de la sécurité et du bien-être des collectivités est bien avancée dans plusieurs provinces, y compris en Nouvelle-Écosse. Hayley Crichton, directrice exécutive de la Division de la sécurité publique du ministère de la Justice de la Nouvelle-Écosse, nous a informés que les normes révisées de la Nouvelle-Écosse relativement aux services de police comprendront des normes sur la sécurité et le bien-être des collectivités. Amy Siciliano, Ph. D., est conseillère en sécurité publique pour la Municipalité régionale de Halifax et dirige l'initiative de la municipalité visant à favoriser des approches holistiques et collaboratives en matière de sécurité et de bien-être des collectivités. Nous examinons cette initiative au prochain chapitre. Au cours de cette table ronde, M^{me} Siciliano a expliqué comment cette initiative « renverse » la relation entre la police et les organismes communautaires, qu'elle appelle « les sans but lucratif ». Elle a évoqué un exemple qui avait été soulevé plus tôt au sujet du fonctionnement des services de police communautaires :

Dans cet exemple, vous voyez, il a parlé de lancer un appel de service et de compter sur ces sans but lucratif, de les appeler pour obtenir un appui lors d'un incident dans la collectivité.

J'ai la chance de m'occuper d'une chose en particulier en ce moment. Renverser en quelque sorte la situation et dire, bon, **imaginons que le secteur sans but lucratif est le premier intervenant et que, au besoin, il peut appeler la police pour obtenir un renfort**³³.

M^{me} Siciliano a prévenu que cette initiative, et d'autres semblables, ne réussiront que si les organismes responsables, comme les municipalités et les organismes communautaires, disposent des ressources pérennes nécessaires pour s'acquitter de ces fonctions de sécurité. **Nous sommes loin d'avoir réalisé les investissements nécessaires.** Comme M^{me} Siciliano l'a souligné :

À l'époque, en 1993, [Bob Horner, président du Comité permanent de la Chambre des communes sur la justice et le Solliciteur général] a dit que **si nous souhaitons faire les choses différemment, nous devons investir autant de ressources dans la prévention que dans l'application de la loi.** Et je pense que nous n'en sommes même pas au point où nous parlons d'investir ces mêmes ressources de la même façon sur les choses dont nous savons qu'elles s'attaquent aux causes profondes des préjudices vécus dans la collectivité. Mais j'ai bon espoir que... nous nous dirigeons vers un avenir meilleur³⁴.

Dans ses commentaires au cours de la table ronde, Mark Kane, chef du Service de police d'Annapolis Royal, a parlé de la nécessité d'offrir des services semblablement partout dans la province : « Je crois sincèrement que, que vous viviez à Halifax, à Yarmouth ou ailleurs, vous devriez bénéficier du même niveau de service et de la même norme, peu importe ce que c'est, qu'il s'agisse de soins de santé, de services sociaux, de groupes de soutien, de groupes de défense des droits, de tout type de... tout type d'information³⁵ ». Il a été tout aussi clair au sujet de la prochaine étape essentielle : « La réussite repose sur les changements législatifs qui ont également une incidence majeure, ainsi que sur l'obtention de l'adhésion du gouvernement et sur un... au lieu de dire qu'il s'agit d'un plan quadriennal, il s'agit d'un plan décennal afin que lors de l'entrée en poste du prochain gouvernement, si celui-ci change, nous continuions d'aller de l'avant³⁶ ».

Dans son rapport d'expert, M^{me} Foster a discuté des préoccupations selon lesquelles le virage vers des initiatives communautaires en matière de sécurité et de bien-être pourrait mener à la « responsabilisation » des municipalités et des organismes communautaires. Elle a expliqué que cette préoccupation concernait « le fait de transférer la responsabilité de la prévention de la criminalité au niveau des collectivités, ou pire, aux individus, sans leur donner les ressources adéquates pour entreprendre ce travail³⁷ ». Au cours de nos consultations de la phase 3 avec les Participant(e)s représentant des organismes de lutte contre la violence fondée sur

le sexe, Kaitlin Geiger-Bardswich, directrice des communications d'Hébergement femmes Canada, a parlé des ressources plus importantes requises pour la prestation de services dans les régions rurales, éloignées et du Nord du Canada et du fait que les affectations de fonds pour ces régions ne devraient pas être déterminées selon la taille de la population³⁸.

Dans le volume 3, Violence, nous avons émis la recommandation selon laquelle le financement viable du secteur de la défense et du soutien relatifs à la violence fondée sur le sexe doit constituer une stratégie essentielle pour lutter contre l'épidémie de cette forme de violence qui sévit. Notre recommandation s'applique tout autant à l'objectif global d'assurer la sécurité et le bien-être des collectivités.

LEÇONS APPRISSES

Les premières versions des modèles de services de police communautaires n'ont pas été à la hauteur de leurs promesses en raison d'un éventail de facteurs institutionnels, culturels et sociétaux.

Ce premier modèle était fondé sur un concept erroné de ce qui constitue des relations police-collectivité et sur une prémisse erronée selon laquelle les directives et les initiatives dirigées par la police à elles seules pourraient constituer le fondement d'une compréhension commune des exigences en matière de sécurité communautaire.

Les services de police communautaires ne sont pas parvenus à s'enraciner dans la culture policière.

Le concept de services de police communautaires doit être transformé et remplacé par une plus grande importance accordée à la sécurité et au bien-être des collectivités tout en reconnaissant le rôle principal des autres institutions et organismes, y compris les organismes communautaires.

La collectivité, et non la police, doit être mise au cœur d'un modèle modernisé de sécurité et de bien-être communautaires, la police servant de partenaire de collaboration, et non d'acteur principal dans ce système social.

Les aspects économiques liés aux services de police exigent une discussion plus vaste du point de vue des aspects économiques de la sécurité et du bien-être des collectivités.

CHAPITRE 11

Faciliter la mobilisation de la collectivité

CHAPITRE 11 Faciliter la mobilisation de la collectivité

Introduction

Dans ce chapitre, nous recommandons que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux adoptent des cadres de travail pour ce qui est de la sécurité et du bien-être des collectivités et leur accordent des ressources grâce à un financement viable à long terme. Ces cadres fournissent certes la structure, mais c'est la mobilisation de la collectivité qui en sera le moteur. Ce sont les membres des collectivités et leurs organismes partout au Canada qui détermineront les exigences pour répondre à leurs besoins en matière de sécurité et de bien-être communautaires. Dans le présent chapitre, nous examinons certains des paramètres permettant d'aller de l'avant en nous demandant comment créer collectivement la sécurité et le bien-être des collectivités. **L'attention devrait être portée sur la création des conditions propices au changement, et non sur l'élaboration du bon programme ou de la bonne stratégie.**

Dans la première section, nous énonçons ce que nous avons appris sur les étapes à suivre pour créer les conditions et la structure nécessaires à une mobilisation communautaire de fond, soit l'engagement envers l'égalité, l'établissement de cadres de planification, et l'exécution de processus guidés pour la création d'une vision commune de la sécurité et du bien-être des collectivités. Nous fournissons un exemple pour chacune de ces étapes : le plan national de l'Écosse, les cadres provinciaux de l'Ontario et le processus de vision de la Municipalité régionale de Halifax.

Dans la deuxième section, nous décrivons brièvement les mécanismes de construction de l'infrastructure nécessaire pour faciliter la mise en œuvre de plans de sécurité et de bien-être des collectivités, y compris par la mobilisation continue de la collectivité. Ces mécanismes sont les suivants : la collaboration continue, les approches multisectorielles et l'évaluation.

Création des conditions et de la structure

Engagement envers l'égalité et l'inclusion

Dans le chapitre 1, nous avons présenté les lignes directrices de 2014 des Nations Unies sur la prévention du crime et souligné la centralité d'un engagement envers l'égalité et l'inclusion en tant que principes fondamentaux de la sécurité et du bien-être des collectivités. Ces principes sont au cœur du plan national de l'Écosse pour ce qui est de la prestation des services publics. Au cours de notre table ronde sur les services de police communautaires contemporains, Denise Martin, Ph. D., professeure de criminologie à l'Université Albertay en Écosse et directrice associée de l'Institut écossais de recherche sur la police, a parlé du plan et de la façon dont il est, au fond, le cadre de travail écossais pour la sécurité et le bien-être des collectivités. À notre avis, ce plan illustre parfaitement le potentiel inhérent à une approche fondée sur des principes en matière de sécurité communautaire. Nous décrivons brièvement le contexte du plan, certaines de ses principales caractéristiques ainsi qu'une évaluation des progrès réalisés au cours des dix premières années.

En 2011, la Commission Christie a présenté ses constatations concernant la prestation future des services publics en Écosse. La commission, présidée par Campbell Christie, avait été créée pour examiner les possibilités d'une efficacité accrue et d'une amélioration de la qualité de la prestation des services publics¹. Le mandat a été façonné par les principaux défis de l'époque, qui continuent de résonner aujourd'hui : les pressions sur les budgets publics, l'inégalité croissante et les répercussions de la réforme de l'aide sociale, la demande de services publics compte tenu du vieillissement de la population, les changements climatiques, et un contexte économique difficile.

Le Policy Scotland Institute de l'Université de Glasgow décrit les principales caractéristiques des recommandations de la Commission Christie :

Le programme de réforme présenté dans le rapport de la Commission a été nuancé, établissant des priorités et des recommandations dans l'ensemble du domaine de la réforme de la fonction publique afin de s'attaquer aux « défauts systématiques » et au système « fragmenté »

qui entravent le travail conjoint en vue d'obtenir de meilleurs résultats. Ces principes sophistiqués ont évolué pour devenir ce qu'on appelle les « 4 P » : Personnes, Partenariat, Prévention et Performance.

Personnes : Les réformes doivent viser à autonomiser les individus et les collectivités en les faisant participer à la conception et à la prestation des services.

Partenariat : Les fournisseurs de services publics doivent travailler en plus étroite collaboration, en intégrant la prestation de services pour améliorer leurs résultats.

Prévention : La priorité doit être accordée aux dépenses relatives aux services publics qui contrecarrent les résultats négatifs.

Performance : Le système de services publics (secteurs public, bénévole et privé) doit réduire le doublement et scinder les services pour accroître son efficacité².

La centralité de la collectivité, de l'égalité et de la mobilisation de la collectivité dans ce rapport ressort clairement des principaux thèmes cernés, à savoir un service axé sur les personnes et les collectivités, travailler ensemble pour obtenir des résultats, et « donner la priorité à la prévention, réduire les inégalités et promouvoir l'égalité³ ». L'Écosse a commencé à travailler sur son quatrième Cadre national de planification en 2020. Terminé en février 2023, celui-ci devrait être opérationnel jusqu'en 2045. Le Cadre national de rendement décrit la raison d'être, les valeurs et les résultats à l'échelle nationale de l'Écosse en fonction de divers indicateurs nationaux dans des domaines comme les droits de la personne, l'éducation, la santé, le travail, la pauvreté, l'économie, l'enfance et les collectivités. Il inclut les objectifs de développement durable de l'ONU qui servent de balises alignées sur les indicateurs nationaux de l'Écosse.

Au cours de notre table ronde sur les services de police communautaires contemporains, la sécurité et le bien-être, M^{me} Martin a fait part de ses réflexions sur la façon dont ce modèle mettant l'accent sur « la prévention d'abord » fonctionne de façon pratique au quotidien. Elle a décrit la façon dont le rapport de la Commission Christie a mené à la création d'un « écosystème » dans lequel un grand nombre d'organisations travaillent collectivement à l'atteinte des objectifs qui consistent à « faire de l'Écosse un pays » et qui mettent l'accent sur le bien-être, les droits de la personne, l'égalité sociale et la justice sociale. Elle a expliqué que l'intention ou « le changement de pensée reposant sur le Cadre national de rendement est lié à

l'égalité et à la justice sociale, et que cela éclaire ou sous-tend tout » ce que les organismes essaient de réaliser. La police écossaise compte parmi les organismes visés par le cadre.

M^{me} Martin s'est concentrée sur la façon dont l'intégration de ces « valeurs fondamentales » a changé la manière dont les policiers s'acquittent de leurs responsabilités. Elle a mentionné l'exemple selon lequel la formation de la police au sujet de la gestion des incidents critiques est « fondée sur l'égalité, la diversité et l'inclusion » et que, dans le cadre de leur formation, les policiers ont reconnu le besoin de faire en sorte que « la participation de la collectivité et les voix externes » soient entendues même dans le cadre de l'apprentissage et du perfectionnement des policiers « particulièrement lorsqu'ils sont impliqués dans des incidents critiques⁴ ». Elle a fourni plus de détails sur ce point en décrivant un cas précis :

Par exemple, lorsqu'un incident critique survient, il ne s'agit pas seulement de présumer en quoi cette approche devrait consister, mais de s'assurer que des stratégies claires de mobilisation de la collectivité sont établies dès le départ pour reconnaître le contexte local, pour veiller à ce qu'il y ait une approche inclusive à l'égard de toutes ces communautés.

L'un des exemples d'incident sur lequel nous avons travaillé l'autre jour concernait un meurtre. Un meurtre assez violent d'une dame âgée qui était activement impliquée dans la communauté. La collectivité était diversifiée. On y trouve des étudiants, une population asiatique élevée, mais cet incident avait suscité une très grande peur.

Le commandant divisionnaire de cette région avait reconnu qu'il fallait non seulement mener une enquête sur cet incident, une enquête criminelle, mais aussi réfléchir à la collectivité. Des agents communautaires qui connaissaient cette collectivité locale ont été amenés dès le départ. Je pense donc, et c'était très similaire dans le cadre de la première approche de prévention, qu'on voulait veiller à ce que les intervenants de première ligne ou les praticiens de première ligne qui interagissent avec la collectivité soient mobilisés dès le départ. Par ailleurs, il faut qu'ils sachent qu'ils ont un rôle essentiel à jouer et que ce sont eux qui possèdent les connaissances du contexte local.

Vous voyez, vous avez des gens qui ont de l'expérience dans l'enquête, la partie qui concerne les enquêtes criminelles, mais en fait, vous devez

valoriser ces membres de votre équipe qui ont tissé ces liens locaux et qui peuvent être inclus dans la collectivité.

Je pense donc qu'il faut adopter une perspective qui soit plus holistique. Plutôt que de se concentrer uniquement sur le type d'enquête opérationnelle que mènent les services de police, il faut en fait réfléchir. Encore une fois, cela revient à ce dont nous parlions au début de la conversation. Il faut adopter une approche beaucoup plus holistique et penser à ces écosystèmes élargis⁵.

L'exemple donné par M^{me} Martin souligne la façon dont les interventions de la police en cas d'incident critique peuvent intégrer une approche holistique et prospective de la prévention. Plutôt que de se concentrer uniquement sur l'enquête et le retrait une fois les conclusions rendues, la stratégie de mobilisation de la collectivité post-incident de la police écossaise a reconnu les vulnérabilités et les traumatismes découlant de l'incident violent survenu dans cette collectivité, et elle a cherché à appuyer leur gestion.

Le Cadre national écossais de planification a réalisé des progrès constants au cours de la première décennie depuis la publication du rapport de la Commission Christie. Nous faisons part de l'un des points de vue sur les avancées et les défis dans l'encadré. Nous soulignons l'importance de mettre l'accent sur les réflexions de M^{me} Martin sur le développement d'un écosystème visant à améliorer la sécurité et le bien-être des collectivités. En particulier, nous insistons sur les résultats positifs mis en lumière dans sa description des changements conséquents mis en place dans les pratiques policières orientées par une approche holistique axée sur l'égalité et l'inclusion. Elle souligne que cet exemple n'est qu'un exemple parmi d'autres, mentionnés dans le Cadre national écossais de planification :

Je pense donc qu'il s'agit d'avoir ces principes généraux auxquels tout le monde doit travailler et, si vous regardez le document qui a été annexé, je crois, au sujet du cadre national, il est primordial d'établir des objectifs de rendement nationaux. Mais ils sont vraiment holistiques. Il ne s'agit pas seulement de réduire la criminalité. Il ne s'agit pas de se focaliser seulement sur des indicateurs très étroits. En fait, encore une fois, penser au bien-être des gens, à l'amélioration de la vie des gens, voilà ce qui sous-tend fondamentalement cette approche. Cela entraîne une responsabilité, une responsabilité dans tous les organismes, selon laquelle tous les

organismes en plus du gouvernement sont responsables de l'atteinte de ces objectifs. Il ne s'agit pas d'une seule autorité⁶.

À son avis, ce changement fondamental est réel et a un effet positif non négligeable :

Selon moi, il s'agit d'avoir ces valeurs sous-jacentes, mais c'est un cheminement. Ce que vous avez vu, il me semble, [c'est] que la police protège. La police est mon domaine, donc c'est avec ses membres que je travaille. Par conséquent, c'est mon domaine d'expertise, et c'est probablement la raison pour laquelle je vais utiliser la police en guise d'exemple. Mais même le principe organisateur clé qui reposait sur une sorte de criminalité n'existe plus. La sécurité et le bien-être des collectivités sont maintenant leur principe organisateur. Le discours a donc été modifié. Vous voyez, cela modifie en fait le discours, et c'est ce qui fait avancer les choses. Le récit de ce qu'ils veulent réaliser en tant que gouvernement et en tant qu'organisations a été complètement bouleversé. Je pense que cela en fait partie, le fait d'adopter un ensemble de valeurs qui s'applique à toutes les organisations⁷.

Les 10 ans de la Commission Christie : réflexions sur les progrès et les domaines d'action

En 2021, l'Université de Glasgow / Policy Scotland et l'Université d'Édimbourg ont organisé une table ronde pour réfléchir « aux progrès ainsi qu'au rythme et à l'ampleur de la réforme ». La table ronde a permis de mettre en lumière les progrès accomplis dans le cadre du plan au niveau national ainsi que les réussites locales « où de nouveaux programmes et partenariats ont cherché à incarner les principes de la Commission en créant de nouvelles façons de travailler ». Ce groupe « a également affirmé que les principes de Christie sont aussi importants aujourd'hui qu'un guide sur la façon dont les services publics devraient fonctionner dans les collectivités ». Malgré ces réussites, les progrès ont été insuffisants. Une des principales sources de préoccupation est le changement budgétaire nécessaire pour mettre davantage l'accent sur les activités de prévention « qui n'ont pas atteint l'ampleur nécessaire pour faire bouger les choses⁸ ». Le suivi et l'évaluation ont également accusé un retard. En particulier,

l'examen et les mesures du rendement ont perdu en rigueur pour ce qui est des aspects suivants :

- la façon dont les services publics et les collectivités collaborent;
- ce que les utilisateurs des services pensent des services publics et comment ils peuvent contester les services publics si ceux-ci ne répondent pas à leurs besoins;
- comment et si la prévention est intégrée dans les services publics;
- la qualité de la collaboration entre le secteur public et le secteur bénévole, et au sein de chacun de ceux-ci, en matière de prestation des services⁹.

De plus, « [u]n élément manquant du casse-tête est la façon dont les décisions, au sujet de la réforme et des budgets, alimentent le suivi du Cadre national de rendement¹⁰ ».

Bon nombre des experts canadiens que nous avons consultés se sont dits préoccupés par le fait que les plans de sécurité et de bien-être des collectivités pourraient contribuer à accroître la marginalisation et l'exclusion plutôt que de faire face aux inégalités systémiques.

Dans son rapport d'expert, Karen Foster, Ph. D., professeure au département de sociologie et d'anthropologie de l'Université Dalhousie, s'est dit préoccupée par le fait que ce potentiel est particulièrement inquiétant dans les collectivités rurales. Elle a écrit : « Si l'objectif consiste à renforcer la sécurité des collectivités dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse, il faut le faire sans stigmatiser et marginaliser certains groupes ou certaines activités qui ne sont pas intrinsèquement criminelles; sans renforcer une idée d'exclusion, d'individualisme et de nostalgie de la collectivité; et sans se décharger de responsabilités qui dépassent les ressources de la collectivité¹¹ ». M^{me} Foster a développé davantage ce point :

Le problème avec les appels à la collectivité, c'est qu'ils peuvent être conservateurs. En d'autres termes, ils peuvent déplorer la perte d'un ancien type de collectivité (p. ex. là où la cohésion sociale découle de la rigidité du rôle des sexes et des similitudes ethniques et religieuses) et ne pas comprendre les façons dont la collectivité évolue simplement. Ils peuvent aussi attirer l'attention de façon disproportionnée sur la manière

dont les membres d'une collectivité interagissent et ainsi minimiser les problèmes structurels comme la pauvreté et l'inégalité¹².

El Jones, Ph. D., professeure adjointe à l'Université Mount Saint Vincent, a soulevé des préoccupations semblables au sujet des façons dont les initiatives liées à la sécurité des collectivités, qu'elle a appelées « maintien de l'ordre contrôlé par la collectivité », ont historiquement eu un effet négatif disproportionné sur les communautés noires :

Nous voyons donc des communautés blanches, par exemple, ou des communautés de la classe moyenne, ou des communautés grillagées, peu importe comment vous voulez les appeler. Il s'agit de communautés privilégiées qui, par exemple, font de la surveillance de quartier et s'adonnent à ce genre de surveillance de quartier aux côtés de la police, ou à des activités telles qu'Échec au crime. Ce type de mises en œuvre communautaires devient très populaire auprès des personnes privilégiées, et bien sûr, englobe des actions telles que le fait de faire intervenir le quartier en appelant la police au sujet d'une personne de race noire qui marche dans la rue. Il ne s'agit donc pas tant de mettre en place des services de police communautaires que des services de police dans les collectivités, mais aussi de mettre en place des moyens d'instrumentaliser les collectivités contre d'autres personnes. C'est ce dont parlent les Noirs avec l'expression « walking while Black » (marcher tout en étant Noir). Vous voyez, nous ne pouvons même pas être dans la rue sans être perçus comme n'étant pas à notre place, et sans que des personnes appellent la police pour nous dénoncer ou sans qu'elles nous voient comme une sorte de nuisance¹³.

Au cours de notre table ronde sur les services de police communautaires contemporains, la sécurité et le bien-être des collectivités, plusieurs autres experts ont fait part de cette préoccupation et ont insisté sur le fait que la seule façon d'éviter de reproduire des plans de sécurité communautaire discriminatoires et menant à l'exclusion consiste à reconnaître et à remettre en question les processus de marginalisation historiques et continus.

Sulaimon Giwa, Ph. D., titulaire de la chaire en criminologie et justice pénale à l'Université St. Thomas à Fredericton et professeur agrégé et doyen associé en travail social à l'Université Memorial, a parlé des leçons à tirer d'un examen des insuffisances du Service de police de Toronto dans une enquête portant sur une série

d'incidents lors desquels des membres des communautés 2SLGBTQI+ de la ville de Toronto ont été portés disparus ou ont été signalés comme ayant disparu, et ont par la suite été identifiés comme étant des victimes d'actes de violence graves. En particulier, il a fait référence à ce qu'il a appris grâce à la recherche sur l'intersection des interactions de la police avec les personnes racialisées qui s'identifient comme étant 2SLGBTQI+, recherche commandée dans le cadre de l'examen mentionné ci-dessus, à savoir *Missing and Missed: Report of the Independent Civilian Review into Missing Persons Investigation* (2021) par l'honorable Gloria J. Epstein :

Je pense que les leçons que j'ai tirées de mon travail auprès de la Commission et du rapport qui a été produit visaient vraiment à amener la police à reconnaître certains des problèmes qui existent depuis longtemps et auxquels les collectivités sont confrontées. Reconnaître que la mise en œuvre des services de police s'est faite d'une manière qui ne répondait pas aux besoins des membres de la collectivité sur un pied d'égalité. Reconnaître que certains membres de la collectivité, certains groupes communautaires au sein de notre société ont l'avantage et le privilège de bénéficier de services de police qui répondent entièrement à certains des défis et des moyens qu'ils ont cernés, et lorsqu'il s'agit de groupes en marge de la société, marginalisés au sein des sociétés et du courant dominant, il faut reconnaître qu'il est difficile de concilier le même niveau de reddition de comptes et de responsabilité en matière de sécurité et de sûreté pour ces personnes.

Vous voyez, on pourrait penser que la communauté LGBTQ2S+ n'est que cela. Mais dans cette catégorie, il y a aussi des gens dont la vie et l'identité se recoupent. Elles se chevauchent de façons importantes, comme les meurtres des hommes gais qui dirigeaient vraiment le travail de la Commission nous l'ont en fait montré. Surtout lorsque nous pensons à tous les profils du statut d'immigrant, lorsque nous pensons à certains d'entre eux qui se livrent peut-être aussi à des activités de prostitution. La précarité de la vie de ces hommes les a placés dans une situation où ils se sont retrouvés victimes d'une personne qui voulait vraiment leur faire du mal et faire du mal à la collectivité¹⁴.

M. Giwa a également évoqué les moyens de surmonter ce modèle d'interaction marginalisant :

À mon avis, la leçon que nous avons apprise, la leçon que le rapport essayait de nous indiquer, c'est que, vous voyez, nous devons faire mieux sur plusieurs points : premièrement, la façon dont nous communiquons avec les communautés marginalisées ou en marge de la société, deuxièmement, la façon dont nous communiquons avec les collectivités qui nous tiennent à cœur, troisièmement, les enjeux qui sont importants pour celles-ci et auxquels nous voulons prêter attention, et quatrièmement, le fait que nous souhaitons en savoir plus sur la façon dont nous pouvons travailler efficacement en collaboration avec elles. Nous devons reconnaître qu'en tant qu'institution, nous n'avons pas été réceptifs à cette question depuis très longtemps et que nous sommes prêts à faire mieux¹⁵.

Jamie Livingston, Ph. D., professeur agrégé au département de criminologie de l'Université Saint Mary's, s'est également prononcé en faveur de la création d'initiatives de sécurité et de bien-être communautaires fondées sur les principes de l'égalité et de l'inclusion : « Pour moi, c'est une question d'équité en santé. Il s'agit de créer des services dans lesquels chacun, peu importe son expérience avec la police, se sent en sécurité pour accéder aux services, y compris les services de santé. Et ce sont en quelque sorte les principes qui sous-tendent l'élaboration de ces programmes¹⁶ ».

Cadres globaux

Les cadres globaux peuvent fournir une structure pour le développement d'un écosystème de sécurité et de bien-être des collectivités. Dans cette section, nous nous concentrons sur l'exemple du cadre provincial proposé en Ontario.

Ce cadre (initialement dans la *Loi de 2018 pour plus de sécurité en Ontario*, aujourd'hui dans la *Loi de 2019 sur la sécurité communautaire et les services policiers*, pas encore en vigueur au 1^{er} mars 2023) exige que les municipalités préparent et adoptent des plans de sécurité et de bien-être communautaires en partenariat avec un comité consultatif multisectoriel. La loi met l'accent sur les services de police, mais elle confie aux municipalités la responsabilité d'élaborer les plans. L'article 1 de la loi est une déclaration de principes :

1 Les services policiers sont offerts dans l'ensemble de l'Ontario conformément aux principes suivants :

1. Le besoin d'assurer la sécurité de toutes les personnes et de tous les biens en Ontario, y compris sur les réserves de Première Nation.
2. L'importance de préserver les droits et libertés fondamentaux garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* et le *Code des droits de la personne*.
3. Le besoin de coopération entre les prestataires de services policiers et les collectivités qu'ils desservent.
4. L'importance qu'il y a à respecter les victimes d'actes criminels et à comprendre leurs besoins.
5. Le besoin d'être sensibles au caractère pluraliste, multiracial et multiculturel de la société ontarienne.
6. Le besoin d'être adaptés aux histoires et aux cultures uniques des collectivités inuites, métisses et de Premières Nations.
7. Le besoin de veiller à ce que les services de police et les commissions de service de police représentent les collectivités qu'ils desservent.
8. Le besoin de veiller à ce que toutes les parties de l'Ontario, y compris les réserves de Première Nation, reçoivent des services policiers à un niveau équitable¹⁷.

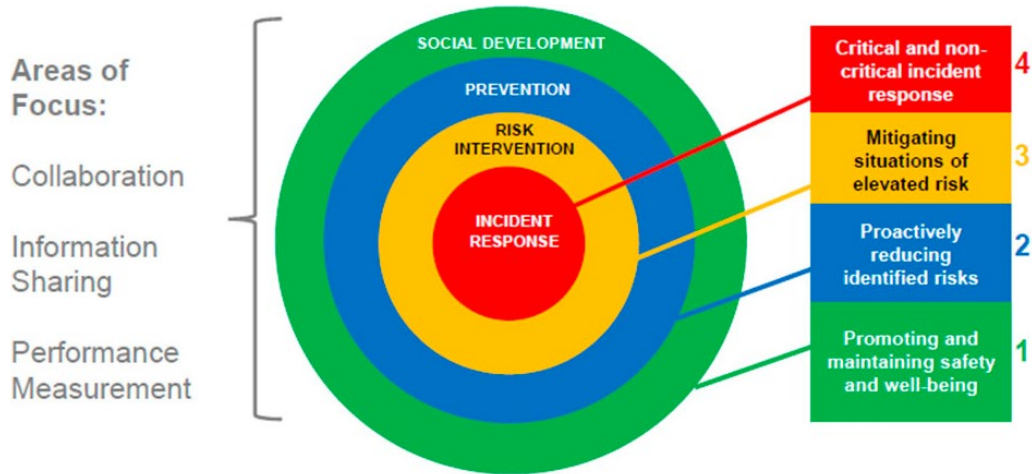
Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels a élaboré des ressources conçues pour aider et accompagner les municipalités, les Premières Nations et leurs partenaires dans l'élaboration de plans de sécurité et de bien-être des collectivités. En se fondant sur des séances antérieures de recherche et de mobilisation de la collectivité, le ministère prévoit que les avantages de cette approche seront les suivants :

- amélioration de la communication et de la collaboration entre les secteurs, les organismes et les organisations;
- familles plus fortes et meilleures possibilités de sain développement des enfants;
- personnes en meilleure santé et plus productives qui contribuent positivement à la collectivité;
- amélioration de la compréhension des risques prioritaires, des groupes et des quartiers vulnérables;

- transformation de la prestation des services, notamment le réalignement des ressources et des responsabilités pour mieux gérer les risques prioritaires et mieux répondre aux besoins;
- mobilisation accrue des groupes communautaires, des résidents et du secteur privé dans les initiatives et les réseaux locaux;
- renforcement du sentiment de sécurité et de prise en charge, créant un environnement qui encouragera les nouveaux arrivants à se joindre à la collectivité;
- sensibilisation accrue aux services pour les membres de la collectivité et les groupes vulnérables, meilleure coordination de ces services et meilleur accès à ceux-ci;
- prestation des services plus efficace et facile pour les personnes ayant des besoins complexes;
- nouvelles occasions de partager des données et des éléments de preuve multisectoriels pour mieux comprendre la collectivité en déterminant les tendances, les lacunes, les priorités et les réussites;
- réduction de l'investissement dans l'intervention à la suite d'un incident et limitation de la nécessité de celle-ci¹⁸.

Selon les orientations du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, la politique de l'Ontario donne aux municipalités « la souplesse nécessaire pour participer à la planification de la sécurité et du bien-être des collectivités individuellement ou en partenariat avec les municipalités avoisinantes ou les collectivités des Premières Nations pour élaborer un programme mixte¹⁹ ». Les facteurs susceptibles d'aider les municipalités à déterminer si elles doivent élaborer des plans individuels ou conjoints comprennent les ressources existantes et les limites de la prestation de services locaux. Les Premières Nations sont également encouragées à entreprendre ce type de planification, mais elles ne sont pas tenues de le faire en vertu de la loi.

Les plans devraient porter sur quatre volets : le développement social, la prévention, l'intervention en cas de risque et l'intervention en cas d'incident. La relation entre ces quatre volets est illustrée dans le diagramme du Cadre de planification de la sécurité et du bien-être des collectivités (fondé sur le modèle de l'Association des chefs de police de l'Ontario), dont un exemple est reproduit ci-dessous :



Le livret de planification du ministère inclut cette définition du développement social :

Le développement social nécessite des efforts et des investissements multidisciplinaires à long terme pour améliorer les déterminants sociaux de la santé (c'est-à-dire, les conditions dans lesquelles les gens naissent, grandissent, travaillent et vivent, ainsi que l'âge, y compris l'éducation, le développement au stade de la petite enfance, la sécurité alimentaire, l'accès à des logements de qualité, etc.) et ainsi réduire la probabilité de préjudices et de victimisation. Plus précisément, le développement social consiste en un grand éventail de secteurs, d'organismes et d'organisations apportant différents points de vue et expertises pour résoudre de complexes problèmes sociaux, comme la pauvreté, sous tous les angles. La clé de la réussite des initiatives de développement social est la collaboration de manière qui défie les hypothèses traditionnelles au sujet des limites institutionnelles et de la culture organisationnelle, en vue de s'assurer que les personnes, les familles et les collectivités sont en sécurité, en santé, éduquées et ont un logement, un emploi et des réseaux sociaux sur lesquels ils peuvent compter. Le développement social repose sur la planification et l'établissement de partenariats multisectoriels. Pour une collaboration efficace dans ce domaine, tous les secteurs doivent partager leurs données sur la planification et le rendement à long terme afin d'avoir une compréhension commune des

problèmes locaux et systémiques. Des stratégies doivent être soutenues ou mises en place afin de cibler les causes profondes de ces problèmes. Le développement social en action sera réalisé lorsque tous les membres de la collectivité seront conscients des services qui leur sont offerts et pourront accéder facilement à ces ressources. Le fait de savoir avec qui communiquer (organisme communautaire ou premier intervenant) et quand communiquer avec eux (risque émergent ou incident de crise) permet aux collectivités de fonctionner dans un environnement où l'intervention correspond au besoin. Les collectivités qui investissent massivement dans le développement social en établissant des facteurs de protection par l'entremise d'améliorations dans des domaines comme la santé, l'emploi et les taux d'obtention de diplôme connaîtront les avantages sociaux de s'attaquer aux causes profondes de la criminalité et du désordre social²⁰.

Le ministère encourage les municipalités, les Premières Nations et leurs partenaires à « recentrer leurs efforts et les ressources existants de façon plus stratégique et efficace afin d'améliorer la collaboration, l'échange d'information et la mesure du rendement²¹ ». La planification est considérée comme un processus continu.

Nous avons inclus cette description des cadres de la planification de la sécurité et du bien-être des collectivités de l'Ontario à titre d'exemple. Nous reconnaissons qu'il y a eu un changement de gouvernement provincial trois mois après que la loi a reçu la sanction royale en mars 2018 et que la loi ne reflétait pas l'approche du nouveau gouvernement provincial à certains égards. Néanmoins, nous l'incluons dans notre Rapport comme modèle potentiel pour le genre de changement d'approche stratégique qui s'impose afin de mettre l'accent sur les approches préventives en matière de sécurité communautaire.

Bâtir la vision

Tout au long de notre Rapport, nous avons attiré l'attention sur le fait que les besoins et les priorités varient d'une collectivité à l'autre et que, par conséquent, les initiatives réussies en matière de sécurité et de bien-être des collectivités ne peuvent pas être imposées d'en haut, mais doivent plutôt être déterminées par les collectivités elles-mêmes. Dans son rapport d'expert, M^{me} Foster conclut que « cette insistance sur les partenariats communautaires et les définitions

ascendantes des priorités et des réponses adéquates et efficaces reflète la nouvelle “norme” en matière de sécurité communautaire²² ». **Une mobilisation de la collectivité substantielle sera essentielle au bon déroulement de ces plans, tant au début que de façon continue.**

Dans cette section, nous discutons des processus de mobilisation communautaire qui ont mené à l'élaboration d'une évaluation exhaustive des besoins en matière de sécurité communautaire et d'une vision pour le plan. Nous utilisons à titre d'exemple la stratégie de sécurité publique de la Municipalité régionale de Halifax (stratégie MRH).

La stratégie MRH a été élaborée en réponse aux préoccupations soulevées par l'escalade de la violence des crimes dans ce centre urbain. En 2006, le maire a créé une table ronde sur la violence pour formuler des conseils sur la façon de répondre à ces préoccupations croissantes. En 2008, le Conseil de la MRH a chargé Don Clairmont, Ph. D., professeur au département de sociologie et d'anthropologie de l'Université Dalhousie à Halifax, de préparer un rapport sur l'identification et l'analyse des modèles de violence. Le rapport Clairmont, *Violence and Public Safety in Halifax Regional Municipality*, contient un certain nombre de recommandations de mesures à prendre et a joué un rôle déterminant dans l'établissement de l'approche de la MRH en matière de sécurité et de bien-être communautaires. Au cours de notre table ronde sur les services de police communautaires contemporains, Amy Siciliano, Ph. D., conseillère en sécurité publique pour la Municipalité régionale de Halifax, a décrit le rapport en soulignant qu'il indiquait « comment nous pourrions faire les choses différemment au sein de la municipalité, et [qu'il] portait tout particulièrement sur le rôle des gouvernements municipaux et des partenaires communautaires dans le domaine de la violence et de la sécurité communautaire, en plus de porter une attention toute particulière aux changements organisationnels qui pourraient améliorer la capacité de la municipalité à créer des collectivités plus sécuritaires avec la communauté²³ ». La MRH a répondu à ce rapport en créant un bureau de la sécurité publique, initialement situé dans les bureaux de la Police régionale de Halifax (PRH) et dirigé par un policier, et en élaborant un plan stratégique de sécurité publique. En 2014, le Conseil de la MRH a retenu les services de M. Clairmont pour préparer un rapport de suivi « qui présentait une analyse des données locales sur la violence et la sécurité publique, examinait les progrès réalisés et recensait les problèmes persistants et émergents en matière de sécurité publique²⁴ ». C'est à ce moment-là que le bureau de la sécurité publique a été transféré au bureau de l'administrateur en chef de la MRH avec un responsable

civil à sa tête. Un processus de mobilisation de la collectivité plus vaste a été lancé en vue de la stratégie de sécurité publique pour la période 2018 à 2022.

Le processus de consultation a été formulé selon les questions suivantes :

- Quelle situation souhaitons-nous changer?
- Quels sont les principaux aspects de ce problème?
- Quelles en sont les causes?
- Quels devraient être nos objectifs?
- Quelles mesures devrions-nous prendre?
- Comment pouvons-nous savoir si nous avons atteint les objectifs fixés?²⁵

Cette consultation publique a abouti à l'établissement des quatre priorités de la stratégie MRH : (1) renforcer la résilience des résident(e)s; (2) assurer des espaces sécuritaires; (3) renforcer les communautés; et (4) prévenir et réduire la criminalité. Ces priorités stratégiques ont donné lieu à 76 mesures, dont la majorité désignait les organismes sans but lucratif au rôle de principaux fournisseurs de services. Les principes qui guident la mise en œuvre de ces mesures sont décrits dans l'encadré.

Municipalité régionale de Halifax, Stratégie de sécurité publique, 2018-2022

Principes directeurs et hypothèses

La stratégie de sécurité publique de Halifax est orientée par la vision d'une ville sécuritaire où nous créons collectivement et améliorons continuellement les conditions qui nous permettent à tous de jouir du plus haut niveau de sécurité possible. Plusieurs principes directeurs et hypothèses ont façonné l'élaboration de la stratégie et continueront d'orienter les travaux à mesure qu'ils progresseront.

Compréhension holistique de la sécurité publique : Les déterminants sociaux de la santé constituent les éléments de base de villes saines, sécuritaires et où il fait bon vivre.

Approche proactive et orientée vers l'amont : Notre approche à l'égard de la sécurité publique doit être fondée sur la pensée et la prévention en amont et doit recevoir la priorité.

Sécurité et bien-être pour tous : Une perspective « pour tous » nous aidera à entreprendre des initiatives inclusives et axées sur les personnes les plus vulnérables aux traumatismes et à la victimisation.

Environnements sécuritaires : Toute personne a le droit de vivre dans un environnement sécuritaire, à l'abri des menaces à sa sécurité et son bien-être personnels.

Intervention rapide en cas de crise grave : Nous devons être prêts à intervenir sans tarder en cas d'incidents urgents afin de mettre fin aux préjudices, de réduire au minimum la victimisation et de tenir les personnes responsables.

Adaptation aux nouvelles tendances : À mesure que le contexte de la sécurité publique évolue, nous devons adapter et faire évoluer nos réponses aux menaces nouvelles et émergentes à la sécurité publique.

Primordialité de la résilience : La sécurité publique s'améliore lorsque nous renforçons la capacité des personnes, des collectivités et des organismes à survivre et à renforcer leur résilience.

Surveillance, évaluation et communication : Nous devons faire le suivi de mesures pour évaluer nos progrès, apporter des modifications en fonction de l'évaluation et communiquer les résultats.

Sécurité publique, l'affaire de tous : La sûreté et la sécurité doivent mêler les secteurs public, privé et civil en général, et inclure une participation concrète des personnes les plus touchées.

Mesures et investissements fondés sur des données probantes : La priorité sera accordée aux investissements et aux mesures qui sont fondés sur des données probantes, qui optimisent nos efforts et qui nous rapprochent de nos objectifs.

Priorisation de l'impact collectif : Nos efforts doivent être concertés et coordonnés, tant entre les unités opérationnelles municipales qu'avec les partenaires externes²⁶.

Amy Siciliano est actuellement conseillère en sécurité publique auprès de la MRH, mais le premier plan (2018-2022) a été élaboré avant le début de son mandat avec la municipalité. Au cours de notre table ronde sur les services de police communautaires contemporains, elle a décrit comment certains de ses collègues faisaient « du porte-à-porte pour demander aux membres de la collectivité ce que nous

pouvions faire différemment, ce que nous devons faire différemment ». Parmi les initiatives issues de cette mobilisation collective, on compte les équipes publiques de mobilisation communautaire, devenues actives en 2017, avant le premier plan. Nous décrivons cette initiative ci-dessous.

M^{me} Siciliano a insisté sur le fait que les autres mesures principales prises par la MRH sont attribuables aux processus de mobilisation des collectivités :

Vous voyez, même pour revenir à la façon dont mon bureau a vu le jour, il s'agissait de la volonté politique, ou, pardon, de la volonté de la collectivité qui s'est traduite en volonté politique de changement. Cette volonté a permis de voir la création d'un bureau dont le mandat consiste à penser à la sécurité communautaire différemment, en dehors des services de police... La vision de M. Clairmont consistait vraiment à établir un centre de responsabilité suffisamment élevé au sein de la municipalité pour que les gens le prennent au sérieux, mais en dehors des services de police, pour que les gens voient autre chose que ce genre de centre traditionnel pour faire les choses différemment²⁷.

Elle a décrit comment la MRH a repensé sa prise en compte de la sécurité communautaire lorsqu'elle a renouvelé sa stratégie de sécurité publique :

Par exemple, grâce à la nouvelle stratégie de sécurité publique, nous avons réalisé une chose, dont je serai heureuse de parler plus en détail un peu plus tard. Cette chose, c'est de se demander pourquoi il n'y a pas d'autres interventions liées à la violence dans notre collectivité et à quoi ressemblerait une approche plus holistique axée sur la collectivité? Sur quelles forces devons-nous miser? Quelles sont les lacunes? Quels sont les obstacles? Selon moi, le plus important dans la discussion que nous tenons au sujet du renouvellement de la stratégie de sécurité publique, c'est l'infrastructure nécessaire pour mettre sur pied une réponse alternative ou plus holistique, pour vraiment établir cette approche d'écosystème afin qu'à l'avenir, nous ne posions pas la même question, mais que nous l'examinions, vous voyez, lorsque les choses tournent mal, que nous l'examinions de façon plus holistique. Nous devons essayer de peaufiner une approche plus holistique²⁸.

Les approches du plan national écossais et de la stratégie MRH sont très semblables. À l'instar du plan écossais, la stratégie MRH fait également référence au besoin de bâtir un écosystème qui instaure un virage systémique vers une approche holistique de la sécurité au sein des collectivités. Au cours de notre table ronde sur les services de police communautaires contemporains, M^{me} Siciliano a décrit la stratégie MRH comme étant « à la fois un objectif à long terme et un cadre stratégique pratique pour placer la collectivité au cœur de la sécurité et prévoir la capacité de tous nos services, programmes et politiques municipaux de bâtir des collectivités plus sécuritaires²⁹ ». De plus, la stratégie MRH « adopte, ou aspire à adopter, une approche écosystémique de la sécurité et du bien-être des collectivités, la police étant un élément d'une approche beaucoup plus holistique de l'édification de collectivités sécuritaires³⁰ ». Elle a défini « l'écosystème de la sécurité des collectivités » :

Par écosystème, je pense que ce que nous essayons de faire, c'est vraiment de détourner l'approche que nous adoptons en matière de sécurité des collectivités. Donc, traditionnellement, nous considérerions que la police est au centre avec les partenaires gravitant autour de cette sorte de centre. En outre, la façon dont nous aimons aborder la question consiste vraiment à mettre la collectivité au centre et à examiner tous les différents atouts dont nous disposons, les ressources que nous avons, qui peuvent contribuer à une sécurité renforcée des collectivités, la police n'étant qu'un facteur de l'équation³¹.

En septembre 2022, M^{me} Siciliano a signalé que le processus de renouvellement de la MRH était en bonne voie. Les processus de mobilisation de la collectivité ont de nouveau joué un rôle central dans ces efforts :

Il me semble que c'est un peu l'approche que nous adoptons. Nous en sommes actuellement au point où nous renouvelons la stratégie de sécurité publique et je pense qu'il est vraiment important de commencer par essayer de reformuler la question, parce que comme nous l'avons vu même dans la trajectoire de ce bureau, la police est traditionnellement considérée comme le centre de responsabilité lorsqu'il s'agit des premières interventions ou des interventions liées à la sécurité communautaire. Notre attention se porte sur la discussion au sujet des forces et des faiblesses de ces interventions, plutôt que de reformuler la question,

de prendre du recul et de nous permettre d'établir des définitions différentes des problèmes auxquels nous faisons face en matière de sécurité communautaire.

On prévoit que la stratégie MRH renouvelée sera lancée en avril 2023 et qu'elle se poursuivra jusqu'en 2026. L'ébauche de stratégie repose sur quatre grands principes : elle doit être exploitable, équitable, intersectionnelle et durable. Les priorités stratégiques clés cernées sont les suivantes : (1) fournir des conseils d'experts pour promouvoir la sécurité publique dans tous les programmes et services municipaux; (2) créer des espaces plus sécuritaires et inclusifs; (3) promouvoir la guérison après les traumatismes; (4) renforcer les soutiens aux personnes en situation d'itinérance; (5) élargir le spectre des interventions d'urgence et de crise; (6) réduire les méfaits associés à l'alcool et aux drogues; et (7) construire des infrastructures pour une approche de sécurité publique fondée sur l'impact collectif. L'ébauche de stratégie identifie 13 initiatives comme des domaines d'action prioritaires, notamment le renforcement des équipes de mobilisation communautaire, la promotion de l'investissement dans des infrastructures municipales qui soutiennent la sécurité communautaire et le développement d'un modèle communautaire de service d'intervention en cas de crise pour la municipalité³².

Énoncé de mission des équipes publiques de mobilisation communautaire (Municipalité régionale de Halifax, bureau de la sécurité publique)

Bénévoles communautaires travaillant ensemble pour soutenir les familles et les collectivités en les rapprochant des prestataires de services pendant les incidents critiques. Par la guérison et la spiritualité, nous facilitons des véritables liens pour assurer la sécurité communautaire.

Les équipes de mobilisation communautaire œuvrent à prévenir la violence en réduisant la détresse, en restaurant l'unité et en renforçant la résilience. Les équipes de mobilisation communautaire sont guidées par les trois domaines d'action suivants :

Préparation aux crises

Constitution de réseaux de sécurité locaux qui, face aux incidents critiques, peuvent apporter des réponses dans un esprit de cohésion et de collaboration. Cela passe par une cartographie des ressources, de l'éducation et de la formation, par des évaluations des besoins et par des séances d'élaboration de protocoles.

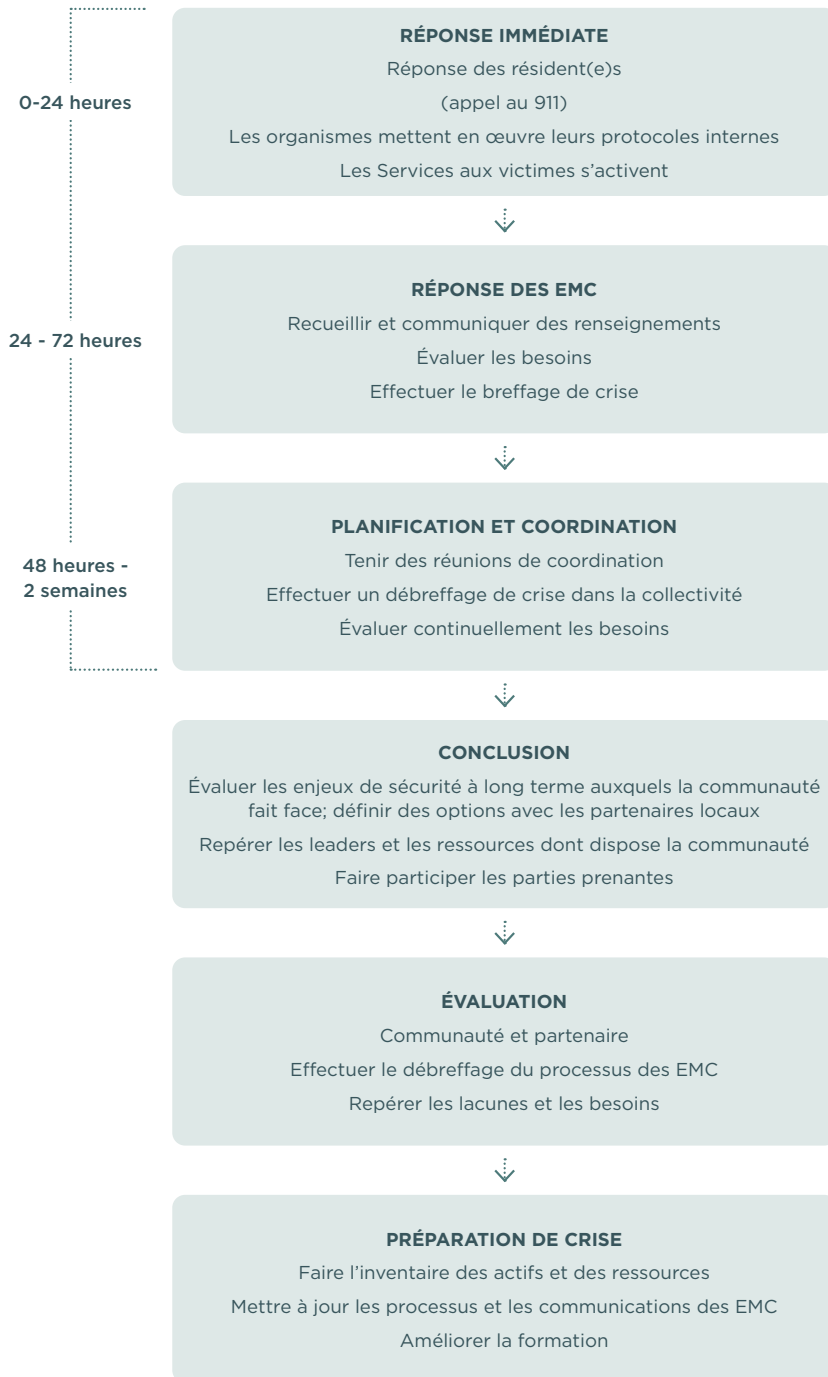
Intervention / réponse en cas de crise

Travail avec les collectivités après un incident violent ou traumatique pour déterminer le niveau de soutien nécessaire pour le rétablissement, et détermination des interventions appropriées (ouverture d'un centre de secours, débriefing communautaire, cercles de guérison, etc.).

Prévention des crises

Soutien aux collectivités en les aidant à élaborer des stratégies et des méthodes de prévention des crises, et formulation de recommandations systémiques qui peuvent éviter de futurs incidents violents. Les membres de la collectivité établissent et mettent en œuvre à l'échelle locale des initiatives de renforcement des capacités, des activités de guérison et des audits de sécurité.

Étapes et processus des équipes de mobilisation communautaire (EMC)



Défis du contexte rural

Dans son rapport d'expert, M^{me} Foster souligne que l'on sait peu de choses sur la façon dont les plans de sécurité et de bien-être des collectivités pourraient fonctionner dans le contexte rural. Cette approche a été élaborée presque exclusivement dans les centres urbains, là où il est possible de mobiliser les ressources policières et communautaires : « On en sait moins sur les défis et les possibilités en matière de prévention de la criminalité dans les collectivités rurales et du Nord peu peuplées³³ ». Comme nous l'avons mentionné plus haut, il faut également tenir compte du potentiel accru d'exclure ou de marginaliser certains groupes dans les petites collectivités. Le rapport de M^{me} Foster fait référence à une recherche australienne qui a révélé ce qui suit :

De nombreuses collectivités rurales ont un groupe « établi », c'est-à-dire des personnes qui sont là depuis plus longtemps que d'autres et qui exercent un plus grand pouvoir social, économique et politique. Ces « groupes établis traitent les autres non seulement comme des groupes inférieurs, mais ils les amènent aussi à se sentir inférieurs, ce qui peut avoir un effet paralysant sur les groupes ayant moins de pouvoir et de cohésion³⁴. »

Selon elle, cette recherche s'applique ici, écrit-elle : « Bien que peu de recherches aient été entreprises sur de tels processus de définition de la criminalité en Nouvelle-Écosse, le lien entre la façon dont la criminalité et les problèmes sociaux sont définis et la marginalisation de groupes particuliers est sans aucun doute pertinent au contexte local³⁵ ».

Au cours de notre table ronde sur les services de police communautaires contemporains, Hugh Russell, Ph. D., psychologue social, a fourni un exemple de la façon dont un processus de mobilisation de la collectivité peut évoluer en dehors d'un plan élargi de sécurité et de bien-être des collectivités. Il a présenté ses commentaires au sujet de cette initiative comme un exemple de « volonté politique » et a souligné « le rôle essentiel de la police pour obtenir la volonté politique nécessaire pour les appuyer, eux et d'autres dans la collectivité, pour faire ce qu'il faut³⁶ ». Il donne cet aperçu :

L'exemple vient d'une municipalité rurale qui s'est tournée vers le détachement local et qui a dit : « Nous avons un grave problème de vol dans

nos grands magasins à rayons. Faites en sorte que cela s'arrête ». Un commandant de détachement de police doté d'une grande sagesse a répondu : « Ce n'est pas possible sans votre aide. Auriez-vous l'obligeance, monsieur le maire, de convoquer ces propriétaires d'entreprise dans la salle municipale pour discuter du problème avec nous? » Et le maire -- en d'autres termes, en utilisant le pouvoir du maire, le pouvoir politique de la municipalité pour réunir les entrepreneurs, qui étaient beaucoup trop occupés à se faire concurrence pour parler d'un problème commun, ce qui a généré une compréhension et une collaboration extraordinaires entre eux, et une municipalité.

L'un des effets secondaires intéressants de cette situation a été l'émergence, sur une période de moins d'un an, d'un comité mensuel sur la sécurité et le bien-être des collectivités présidé par le conseil municipal, au cours duquel on réunissait les organismes partenaires pour discuter de tout ce qui a trait à la sécurité et au bien-être. Bien sûr, la police signale ces problèmes dans toutes ses bases de données sur les incidents. Et d'autres intervenants de première ligne, comme ceux du secteur de la santé mentale le font aussi. De cette façon, les organismes orientent la volonté politique afin que l'attention soit portée sur les problèmes qui constituent des priorités pour cette vaste collectivité. Cette même volonté politique est ensuite transmise à tous les organismes pour qu'ils collaborent à la recherche d'une solution planifiée³⁷.

L'exemple de M. Russell est une réponse partielle à la question de M^{me} Foster sur la façon dont la planification de la sécurité et du bien-être des collectivités pourrait fonctionner dans une collectivité rurale. Nous reconnaissons que cet exemple a fait l'objet d'une simple esquisse et non d'une description détaillée. D'après l'aperçu fourni, toutefois, il ne semble pas répondre à sa préoccupation sous-jacente quant à savoir qui décide des priorités en matière de sécurité communautaire ainsi qu'au manque d'attention qui est susceptible d'être accordé à la participation des communautés marginalisées à la prise de cette décision.

Infrastructure de la mobilisation de la collectivité

Dans la dernière section, nous nous sommes concentrés principalement sur les conditions et les structures propices à l'élaboration de plans de sécurité communautaire et de plans communautaires. Nous donnons ici un aperçu de ce que nous avons appris au sujet de l'infrastructure nécessaire pour faciliter la mobilisation continue de la collectivité à la mise en œuvre de ces plans. Bien que l'accent soit mis sur la mobilisation au niveau des communautés locales, l'infrastructure de soutien pourrait être bâtie à plus grande échelle aux niveaux régional, provincial et national. Dans l'exemple de l'Ontario fourni, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels invite les municipalités à envisager d'élaborer des programmes mixtes, particulièrement lorsque cela permettrait de cartographier la prestation des services publics connexes.

Nous présentons trois composantes pour cette infrastructure : la collaboration continue, les approches multisectorielles et l'évaluation.

Collaboration continue

La collaboration et la communication au sein de la collectivité ainsi qu'avec des groupes, des organismes et des fournisseurs de services précis sont des aspects essentiels de la mise en œuvre efficace des initiatives de sécurité et de bien-être des collectivités. La mobilisation de la collectivité commence pendant l'évaluation initiale des besoins et se poursuit par l'échange d'informations, la sensibilisation, le recrutement et la participation à des mesures et à des stratégies précises dans le cadre du plan.

Il n'existe pas de modèle de collaboration exemplaire unique. Chaque collectivité, région et province doit élaborer son propre cadre en fonction des besoins et des circonstances propres à ses membres. Bien que les détails des différents cadres varient, il est instructif de tenir compte des caractéristiques clés des cadres de collaboration décrits dans les tables rondes et les dialogues avec les intervenants, ainsi que dans les rapports commandés.

Au cours de la table ronde sur les services de police communautaires contemporains, M. Russell a souligné les défis en matière de collaboration posés par la structure actuelle du système de sécurité publique. Il a fait savoir :

D'un autre côté, pour revenir à ce qui a été dit tout récemment au sujet de la communication, je pense que leurs objectifs de collaboration, bien qu'admirables, sont entravés par une structure plus vaste qui a été mise en place dans la société, ce qui signifie que d'autres organismes ne collaborent pas vraiment correctement. Après tout, pourquoi pensez-vous que tous les organismes et tous les domaines techniques utilisent des acronymes? C'est pour que personne d'autre ne sache ce qu'ils font.

L'idée de collaborer, de créer des partenariats, d'échanger de l'information, pas seulement de se battre pour obtenir des ressources limitées, mais de combiner ces ressources en vue d'atteindre un objectif commun pour le concept d'Amy [Siciliano] de collectivité au centre de toute cette affaire est une abomination dans le contexte plus large que nous avons établi³⁸.

Dans un même temps, de nombreuses personnes que nous avons consultées nous ont donné des conseils sur la façon de favoriser la collaboration. Il existe de nombreuses ressources pour appuyer l'établissement de réseaux de collaboration efficaces. Il s'agit, par exemple, du *Journal of Community Safety and Wellbeing*, une revue canadienne dédiée à la sécurité et au bien-être des collectivités fondée en 2016, qui sert de tribune pour « l'échange de connaissances et le dialogue, un forum ancré dans ces collaborations et aligné sur la plus vaste portée de ces collaborations³⁹ ».

Au cours de nos consultations des Participant(e)s lors de la phase 3 avec les organisations basées sur le genre, Katreena Scott, Ph. D., psychologue clinicienne, professeure et directrice du Centre de recherche et d'éducation sur la violence faite aux femmes et aux enfants de l'Université Western, en Ontario, a décrit ce qui est requis :

[L]'une des façons de commencer à développer des services flexibles consiste à vraiment habiliter les communautés à mettre en place ce travail. Cela signifie qu'il faut réunir les dirigeants des collectivités, du secteur public, du secteur de la protection de l'enfance et du secteur de la justice pour s'assurer, avant toute autre chose, qu'ils ont reçu une

formation sur la violence familiale et qu'ils comprennent l'ampleur du problème. Ils peuvent ensuite collaborer pour déterminer les besoins de leur collectivité afin de faire avancer les choses. Donc, dans certaines collectivités, il pourrait s'agir de besoins axés sur le logement; dans d'autres, de mettre au point des services adaptés sur les plans linguistique et culturel; et dans d'autres, il pourrait s'agir d'élargir les services de santé mentale et de lutte contre la violence familiale, ou de collaborer avec eux, afin que les collectivités puissent exercer un certain pouvoir pour mettre en œuvre les changements et construire graduellement et de façon logique pour faire changer les choses dans leurs collectivités⁴⁰.

Lors de cette intervention, M^{me} Scott décrit trois étapes nécessaires pour faciliter la collaboration, à savoir réunir les dirigeants de tous les secteurs, offrir de l'éducation au besoin pour développer une compréhension commune des questions relatives à la sécurité des collectivités, et mettre l'accent sur les questions prioritaires afin de donner aux collectivités les moyens d'apporter des changements et de s'appuyer graduellement sur ces bases.

Au cours de notre table ronde sur les services de police communautaires contemporains, Mark Kane, chef du Service de police d'Annapolis Royal, a souligné l'importance de la participation active de la police dans ces cadres de collaboration : « présence et visibilité sont synonymes de responsabilisation et de confiance⁴¹ ». Il précise que sa déclaration « ne signifie pas présence et visibilité dans la rue. Je parle de présence et de visibilité aux réunions, autour de la table lorsque nous parlons de tables rondes sur l'avenir d'une région⁴² ».

M^{me} Martin a affirmé qu'une collaboration concrète doit inclure la volonté et la capacité de participer de façon continue à des conversations difficiles. Elle a décrit une expérience récente lors d'une discussion entre les membres de la collectivité et la police :

[N]ous avons parlé de racisme institutionnel et, vous voyez, un membre de la collectivité a contesté la police et a dit : « Pourquoi rencontrons-nous encore ces problèmes? Pourquoi y a-t-il encore ce genre d'obstacles culturels? Je pense qu'il est encore difficile d'utiliser même le terme « racisme institutionnel » pour les policiers dans la salle ».

Ils avaient l'impression que c'était, que les gens disaient qu'ils étaient, comment dire, que chacun d'entre eux était raciste ou avait des préjugés. En fait, ce n'est pas de cela qu'il s'agit. Il s'agit de comprendre que cela

fait partie intégrante des processus organisationnels, des processus institutionnels. Au final, nous ne pouvons pas résoudre ce problème au niveau de chaque organisation. En fait, collectivement, nous devons nous efforcer de changer notre analyse et notre façon de penser et d'intégrer ces changements dans une sorte de structure organisationnelle afin d'apporter véritablement les changements. Pour cela, il faut poursuivre des conversations difficiles. Mais je pense que certaines personnes le font. En plus d'écouter une variété de voix⁴³.

Et de conclure : « Les choses sont parfois gênantes, mais nous devons tenir ces conversations gênantes pour faire bouger les choses et changer le discours⁴⁴ ».

Approches multisectorielles

L'une des caractéristiques centrales des approches liées à la sécurité et au bien-être des collectivités est le renforcement de la capacité du réseau des organismes de sécurité publique à fonctionner en tant que système. Il est important de noter que le système de sécurité publique est défini de manière générale de façon à inclure les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux qui contribuent au développement social et répondent à un large éventail de questions de sécurité. Ces organismes œuvrent dans tous les secteurs et une partie importante de l'infrastructure de mise en œuvre de ces stratégies consiste à transcender l'approche cloisonnée et non coordonnée qui a miné les efforts de réforme antérieurs.

M^{me} Martin a fait part de son expérience de l'élaboration du Cadre national de rendement de l'Écosse, qui réunit tous les fournisseurs de services pour déterminer et mettre en œuvre une stratégie de sécurité communautaire. L'approche comporte deux éléments clés qui ont contribué grandement au changement de culture et à la réorganisation des hiérarchies au sein des organisations écossaises et entre celles-ci :

1. Les priorités des organisations sont fondées sur des valeurs fondamentales communes d'égalité et de justice sociale afin de maximiser la sécurité et le bien-être des collectivités (plutôt que de laisser la police seule s'occuper de la priorité de la lutte contre la criminalité).
2. Les dirigeants de tous les secteurs font partie d'un organisme appelé Collective Leadership Scotland qui formule des stratégies visant à aborder les

problèmes sociaux ensemble; l'effort n'est pas dirigé par une organisation en particulier, mais favorise plutôt la responsabilité partagée pour aborder les problèmes sociaux. L'un des avantages de cette approche est la diversité des points de vue et des domaines d'expertise apportés aux problèmes sociaux complexes⁴⁵.

Le Cadre national de planification de l'Écosse appuie en outre les approches multisectorielles au niveau de la prestation de services par l'établissement d'équipes multilatérales, de partenariats conjoints et en aidant les conseils locaux (semblables aux municipalités) à élaborer et entretenir des approches multisectorielles locales.

L'échange d'informations et la coordination entre les organismes et les secteurs constituent un premier pas important vers une approche multisectorielle complète. Les mécanismes de partage de l'information comprennent des réunions régulières, des communications informelles fréquentes, la colocation des services et des détachements multilatéraux.

L'organisme indépendant sans but lucratif Engage Nova Scotia est un exemple néo-écossais d'une approche similaire. Il a joué un rôle important en réunissant les gens de divers secteurs autour d'objectifs communs, renforçant ainsi la capacité communautaire, y compris en incluant les régions rurales. L'organisme a également commencé à recueillir des données sur le bien-être et le développement social et à en faire rapport.

Évaluation

Les initiatives de sécurité et de bien-être des collectivités devraient être « fondées sur des données probantes ainsi que sur des pratiques exemplaires⁴⁶ ». Dans son rapport d'expert, Karen Foster signale qu'il est difficile de donner des exemples de réussite d'initiatives de sécurité communautaire au Canada, parce qu'aucune initiative n'a été maintenue en place assez longtemps pour faire l'objet d'une évaluation.

L'évaluation est essentielle pour savoir ce qui fonctionne pour promouvoir la sécurité et le bien-être des collectivités, pour qui et dans quelles circonstances. La conception des plans de sécurité et de bien-être des collectivités devrait prévoir la communication des données entre tous les partenaires, ainsi que des

mesures pour évaluer l'incidence et les résultats et des processus de surveillance et d'évaluation. Cette approche permettra de déterminer les mesures et les stratégies les plus prometteuses. Les études longitudinales peuvent être particulièrement importantes, mais elles sont les plus difficiles à réaliser pour de nombreuses organisations parce qu'elles sont entravées par des cycles de financement trop courts pour permettre l'engagement à long terme nécessaire.

L'un des obstacles est le manque de capacité communautaire et la concurrence pour les rares fonds qui existent; il est difficile d'accorder la priorité à la recherche et à l'évaluation plutôt qu'à la prestation de services. M^{me} Foster émet l'hypothèse qu'une stratégie nationale est nécessaire pour soutenir l'action communautaire fondée sur la recherche et pour renforcer la capacité communautaire, en particulier dans les « secteurs à forte criminalité où elle est le plus nécessaire », et qu'il y a le plus à gagner grâce à une connaissance accrue⁴⁷. Elle considère le travail du Aspen Institute, une organisation américaine à but non lucratif, comme l'un des « modèles positifs de capacité communautaire définissant les activités et les initiatives qui renforcent les capacités, ainsi que les indicateurs qui révèlent là où les capacités sont activement développées⁴⁸ ».

Conclusion et recommandations

La planification de la sécurité et du bien-être des collectivités exige un changement transformateur dans notre système de sécurité publique, et pas seulement au sein des services de police. Dans le cadre de cette approche, c'est la collectivité qui occupe le devant de la scène dans un système composé d'un plus vaste éventail d'acteurs et d'organismes. La police continuera de jouer un rôle essentiel, mais il s'agira d'un rôle secondaire. Ce changement exige non seulement une réorientation de nos approches en matière de sécurité, mais aussi le développement des conditions, des structures et de l'infrastructure pour faciliter une mobilisation de la collectivité soutenue et concrète.

Recommandation C.14

PROMULGUER DES LOIS SUR LA SÉCURITÉ ET LE BIEN-ÊTRE DES COLLECTIVITÉS

La Commission recommande que :

- (a) Le gouvernement fédéral adopte une loi dans les six mois pour créer un cadre législatif officiel conçu pour soutenir et améliorer la sécurité et le bien-être des collectivités dans chaque province et territoire. Ce cadre national reposerait sur des principes directeurs essentiels à la prestation de services publics, notamment :
 - (i) la centralité d'un engagement envers l'égalité et l'inclusion en tant que principes fondamentaux pour la sécurité et le bien-être des collectivités;
 - (ii) une approche de la prévention avant tout en matière de sécurité;
 - (iii) la compréhension que les déterminants sociaux de la santé sont aussi les déterminants sociaux de la sécurité et du bien-être communautaires;
 - (iv) la compréhension que la police et les services correctionnels sont des couches de cette approche de la sécurité et du bien-être des collectivités à titre de partenaires isolés et collaboratifs;
 - (v) le besoin de processus multisectoriels municipaux, provinciaux et territoriaux éclairés par la collectivité en vue d'assurer une collaboration plus efficace entre les différents acteurs de la sécurité et du bien-être des collectivités;
 - (vi) une attention portée à la mobilisation de la collectivité, y compris la contribution et la consultation des communautés faisant traditionnellement l'objet d'une surveillance excessive, dans toute initiative législative axée sur la sécurité et le bien-être des collectivités;
 - (vii) l'échange de renseignements personnels entre les secteurs publics (y compris la police, le secteur de l'éducation, le secteur de la santé, les services sociaux et les services correctionnels) au besoin pour assurer la réussite de ces initiatives de sécurité et de bien-être des collectivités, et ce, tout en respectant le droit à la vie privée des personnes.

- (b) Lorsqu'ils ne l'ont pas déjà fait, les gouvernements provinciaux et territoriaux adoptent des lois dans un délai d'un an pour créer un cadre législatif officiel relatif aux initiatives de sécurité et de bien-être des collectivités, et ces cadres devraient englober des dispositions pour :
- (i) l'établissement, dans un délai d'un an, d'un conseil de leadership sur la sécurité et le bien-être des collectivités composé de dirigeants de tous les secteurs, y compris les partenaires du secteur non policier (p. ex. les dirigeants d'organismes de santé et d'organismes communautaires, du secteur de la défense et du soutien de la lutte contre la violence fondée sur le sexe, et des communautés historiquement marginalisées). Ce conseil évoluerait en parallèle à celui du gouvernement fédéral et comprendrait des membres de liaison ou des membres conjoints;
 - (ii) les municipalités (individuellement ou conjointement) afin qu'elles préparent et adoptent des plans de sécurité et de bien-être communautaires en partenariat avec un comité consultatif multisectoriel;
 - (iii) la planification de la sécurité des collectivités qui devrait porter sur quatre volets : le développement social, la prévention, l'intervention hâtive et l'intervention en cas d'incident;
 - (iv) la mobilisation, la collaboration et la communication entre la collectivité, les groupes, les organismes et les prestataires de services;
 - (v) la mobilisation de la collectivité, en commençant par l'élaboration d'évaluations exhaustives des besoins de la collectivité en matière de sécurité, suivie par l'échange d'information, la sensibilisation et la participation à des mesures et à des stratégies précises dans le cadre du plan;
 - (vi) l'échange de renseignements personnels entre les secteurs publics (y compris la police, le secteur de l'éducation, le secteur de la santé, les services sociaux et les services correctionnels) au besoin pour assurer la réussite de ces initiatives de sécurité et de bien-être des collectivités, et ce, tout en respectant le droit à la vie privée des personnes;
 - (vii) chaque collectivité, province et territoire qui, conformément aux principes fondamentaux d'un cadre national, doit concevoir des cadres locaux qui répondent au mieux aux besoins et aux circonstances uniques de leurs collectivités.

- (c) Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux veillent à ce que ces lois soient appuyées par un financement public à long terme qui soit adéquat et qui place la prévention de la criminalité sur un pied d'égalité avec l'application du droit pénal.

Recommandation C.15

CONSEIL DE LEADERSHIP SUR LA SÉCURITÉ ET LE BIEN-ÊTRE DES COLLECTIVITÉS

La Commission recommande que :

Afin de renforcer davantage les initiatives fédérales, provinciales et territoriales qui sont peut-être déjà en cours, la loi fédérale prévoit l'établissement, dans un délai d'un an, d'un Conseil de leadership sur la sécurité et le bien-être des collectivités composé de dirigeants de tous les secteurs, y compris les partenaires du secteur non policier (p. ex. les organismes de santé et les organismes communautaires, le secteur de la défense et du soutien de la lutte contre la violence fondée sur le sexe, et les communautés historiquement marginalisées). Ce conseil ne devrait pas être piloté par une seule organisation, mais devrait faciliter le partage des responsabilités dans le traitement des questions sociales. Ce conseil devrait :

- (a) formuler des stratégies visant à aborder les enjeux sociaux ensemble;
- (b) diriger une approche multisectorielle axée sur la prévention en abordant en collaboration les déterminants sociaux de la sécurité et du bien-être des collectivités.

Recommandation C.16

AFFECTATION DE FONDS POUR LA SÉCURITÉ ET LE BIEN-ÊTRE DES COLLECTIVITÉS

La Commission recommande que :

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux :

- (a) adoptent des méthodes d'affectation de fonds pour les initiatives de sécurité et de bien-être des collectivités qui tiennent compte du contexte propre aux régions rurales et éloignées;
- (b) modifient les budgets pour mettre davantage l'accent sur les activités de prévention.

POINTS DE MISE EN ŒUVRE

Ces lois devraient :

- reconnaître que la violence fondée sur le sexe, la violence entre partenaires intimes et la violence familiale sont des inhibiteurs centraux de la sécurité et du bien-être des collectivités;
- accorder la priorité à la sécurité et au bien-être dans les communautés marginalisées, en reconnaissant le traumatisme collectif passé et continu découlant du racisme systémique, du colonialisme et d'autres processus de marginalisation et d'oppression;
- veiller à ce que les collectivités rurales jouent un rôle actif dans la planification de leur propre sécurité et de leur propre bien-être.

Les lois devraient être accompagnées d'une éducation publique et institutionnelle sur la sécurité et le bien-être des collectivités pour veiller à ce que les gens comprennent la corrélation entre un financement adéquat de la prévention et une augmentation de la sécurité communautaire globale. Cette éducation publique et institutionnelle devrait contribuer à expliquer que le financement actuel est appliqué au moyen de méthodes fragmentées entre différents ministères et organismes gouvernementaux, mais qu'il serait utilisé plus efficacement s'il était coordonné dans le cadre d'une approche globale. Cette éducation devrait renforcer le concept de l'économie de la sécurité et du bien-être des collectivités, c'est-à-dire que la responsabilité et le poids économique de la sécurité publique ne reposent pas uniquement sur l'autel

de la police ou entre les mains de celle-ci. Les conseils de leadership sur la sécurité et le bien-être des collectivités devraient :

- appuyer les municipalités, les provinces et les territoires afin d'élaborer et d'entretenir des approches multisectorielles au niveau de la prestation de services par l'établissement d'équipes multilatérales;
- appuyer l'échange d'information et la coordination entre les secteurs au moyen de mécanismes comme des réunions régulières, des communications informelles fréquentes, la colocation des services et des détachements multilatéraux.

Les mécanismes de surveillance et d'évaluation devraient être adoptés avec un calendrier de mise en œuvre défini :


- Les initiatives de sécurité et de bien-être des collectivités devraient être fondées sur des éléments de preuve ainsi que sur des pratiques exemplaires.
- La conception des plans de sécurité et de bien-être des collectivités devrait prévoir des études longitudinales, la communication des données entre tous les partenaires, ainsi que des mesures conçues pour évaluer l'incidence et les résultats et des processus de surveillance et d'évaluation, et pour déterminer les mesures et les stratégies les plus prometteuses.
- Une stratégie nationale est nécessaire pour appuyer l'action communautaire fondée sur la recherche et pour renforcer la capacité communautaire.

Tous les gouvernements devraient adopter les principales caractéristiques des recommandations pour la réforme de la fonction publique formulées par la Scottish Commission on the Future Delivery of Public Services (présidée par Campbell Christie, Ph. D.) :

Personnes : Les réformes doivent viser à autonomiser les individus et les collectivités en les faisant participer à la conception et à la prestation des services.

Partenariat : Les prestataires de services publics doivent travailler en plus étroite collaboration, en intégrant la prestation de services pour améliorer leurs résultats.

Prévention : La priorité doit être accordée aux dépenses relatives aux services publics qui contrecarrent les résultats négatifs.



Performance : Le système de services publics (secteurs public, sans but lucratif et privé) doit réduire le doublement et scinder les services pour accroître son efficacité.*

* Gouvernement écossais, Commission on the Future Delivery of Public Services (présidée par Campbell Christie) (juin 2011)

CHAPITRE 12

Repenser les rôles et les responsabilités

CHAPITRE 12 Repenser les rôles et les responsabilités

Introduction

Nous sommes tous responsables de la sécurité des autres. Dans le volume 3, nous avons reconnu que mettre fin à la violence fondée sur le sexe exigeait une action collective soutenue, que nous appelons la réponse « pansociétale ». La promotion de la sécurité et du bien-être des collectivités requiert la même approche. Les deux sont même inextricablement liés. Dans le chapitre précédent, nous avons souligné la nécessité d'établir un écosystème de sécurité et de bien-être des collectivités, c'est-à-dire un cadre de relations entre les gouvernements, les institutions, les organismes et les fournisseurs de services, ainsi que des processus de participation de ces collectivités.

L'écosystème de sécurité est un moyen d'exprimer l'action collective entre les organisations et les acteurs qui ont une responsabilité officielle en matière de sécurité publique au sens large, conformément à une démarche de santé publique. Pour être efficace, cet écosystème doit fonctionner de manière globale, coordonnée et holistique et en coopération avec les membres actifs de la collectivité. Notre mandat exige que nous nous concentrons sur la violence fondée sur le sexe et sur son escalade vers des pertes massives, car c'est un élément central de la sécurité des collectivités et du public. Nous reconnaissons que certaines mesures et stratégies se chevaucheront et se renforceront mutuellement, mais nous soulignons que des efforts concentrés et spécialisés sont nécessaires pour mettre fin à l'épidémie de violence fondée sur le sexe.

La recommandation V.14 demande à un ensemble d'acteurs de prendre des mesures, que ce soient les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et autochtones, les administrations municipales, le secteur de la santé et le système judiciaire, le secteur des services sociaux non gouvernementaux et communautaires, les entreprises et les milieux de travail, les médias, les écoles et autres établissements d'enseignement, les collectivités et les individus, y compris les personnes survivantes et les agresseurs. Nous reconnaissons toutefois que le secteur de la défense et du soutien de la lutte contre la violence fondée sur le sexe et certains fournisseurs de services communautaires et gouvernementaux offrent déjà une contribution importante. Cette recommandation traduit l'expression abstraite « réponse pansociétale » en termes plus concrets, des termes qui s'appliquent à chacun et chacune d'entre nous.

La mise en œuvre d'une réponse pansociétale, facilitée par un écosystème de sécurité et de bien-être, nécessite de repenser les rôles et les responsabilités de toutes les parties concernées.

Dans un article rédigé pour le compte de la Community Safety Knowledge Alliance, Chad Nilson, Ph. D., criminologue affilié au Centre for Forensic Behavioural Science and Justice Studies de l'Université de la Saskatchewan, a proposé des étapes que les acteurs peuvent suivre pour créer une dynamique en matière de sécurité et de bien-être des collectivités. Ces étapes exigent une vision précise des rôles et des responsabilités de ces acteurs. Nous incluons ses suggestions dans un encadré, car elles proposent une conception plus large de ces rôles et responsabilités. Dans le volume 5, Services de police, nous étudions ce que signifie cette approche pour les rôles des services de police et des institutions policières.

Suggestions pour une future dynamique en matière de sécurité et de bien-être des collectivités¹

Public cible	Suggestions
Universitaires	Travailler avec les praticiens et les décideurs politiques pour mettre au point un ensemble d'indicateurs à utiliser non seulement à des fins d'évaluation, mais aussi pour guider l'élaboration de programmes et insister sur la signification réelle de l'état de la sécurité et du bien-être des collectivités et sur les impacts auxquels ils sont soumis.
Groupes de défense et d'intérêt particulier	Susciter l'intérêt et la mobilisation à grande échelle de vos groupes cibles pour qu'ils collaborent à la conception de solutions pragmatiques, d'innovations fondées sur des données probantes et de mesures d'atténuation des risques, et à l'obtention de résultats à la grandeur de la collectivité.
Spécialistes (gouvernementaux)	Étudier les possibilités de collaboration intergouvernementale et entre les gouvernements et les organisations non gouvernementales pour répondre aux besoins des clients, renforcer les capacités organisationnelles et produire des résultats à la grandeur de la collectivité.
Praticiens (non gouvernementaux)	Établir un programme de renforcement des capacités qui permette à votre organisation de participer à des initiatives de collaboration multisectorielle, de mobilisation communautaire, d'appropriation partagée des problèmes et de mobilisation durable à l'égard de solutions novatrices, ou de diriger ces initiatives.
Gouvernement autochtone	La poursuite de la sécurité et du bien-être des collectivités est une entreprise holistique d'édification d'une nation, au sein de laquelle les principes fondamentaux de l'autodétermination s'incarnent dans des initiatives motivées par la recherche de solutions pragmatiques, d'innovations fondées sur des données probantes, de mesures d'atténuation des risques et de résultats partagés par la collectivité et dans l'obtention de résultats à la grandeur de la collectivité ² .

Public cible	Suggestions
Gouvernement municipal	Aider ou contribuer à la planification, à la conception de programmes, à l'investissement et à l'élaboration de politiques de sécurité et de bien-être des collectivités qui ont une incidence directe et mesurable sur votre collectivité.
Gouvernement provincial	Suivre une véritable approche pangouvernementale de la promotion, du financement, de l'habilitation et de l'évaluation de différents types d'initiatives en faveur de la sécurité et du bien-être des collectivités, y compris de celles menées à l'échelon communautaire et de celles conçues par vos propres services et ministères.
Gouvernement fédéral	Répondre aux besoins en matière de politiques, de partenariats et de financement des autres membres des publics cibles répertoriés dans ce tableau, tout en délaissant les investissements à court terme dans un seul secteur au profit d'investissements multisectoriels à long terme offerts aux initiatives de sécurité et de bien-être des collectivités ascendantes, fondées sur des données probantes et socialement novatrices.

Dans ce chapitre, nous examinons ce que cette démarche de responsabilité collective signifie pour certains des acteurs et certaines des entités qui n'ont pas de rôle officiel dans l'écosystème de la sécurité, soit les individus, les entreprises et les médias. Nous nous penchons également sur le rôle et les responsabilités des professionnels qui fournissent des services publics aux personnes marginalisées en raison de leurs faibles revenus et certaines formes d'oppression, notamment le racisme systémique. Cette orientation découle de nos précédentes constatations concernant le comportement prédateur, violent et intimidant de l'agresseur à l'égard de membres de la communauté afro-néo-écossaise de Dartmouth et du North End de Halifax (volume 3, partie A). Notre analyse s'étend plus généralement à la surveillance gouvernementale des services publics fournis par des professionnels indépendants aux membres des communautés marginalisées. Nous accordons une attention particulière à la réévaluation de ces rôles et responsabilités dans la perspective des pertes massives d'avril 2020. Cette réévaluation sert également d'exemple du type d'ajustement qui permettra une réponse pansociétale efficace.

Individus

Dans le volume 3, nous avons reconnu la tendance des personnes dont la vie n'est pas touchée par la violence fondée sur le sexe, la violence entre partenaires intimes ou la violence familiale à considérer qu'il s'agit d'un problème qui ne les concerne pas parce que « ça se passe ailleurs » ou qu'il s'agit d'une « affaire familiale privée ». Nous avons expliqué pourquoi et en quoi il s'agit d'une perception erronée et nous avons encouragé toutes les personnes à agir à titre individuel et au sein de leur collectivité en cherchant des occasions de contribuer à mettre fin à la violence fondée sur le sexe. Nous appuyant sur le Australian National Plan to End Violence against Women and Children 2022-2032, nous avons échangé quelques idées sur les mesures que chacun peut prendre au quotidien pour contribuer à la prévention : s'informer sur les mesures qu'on peut mettre en place, s'allier aux personnes travaillant dans le secteur de la défense et du soutien de la lutte contre la violence fondée sur le sexe, s'opposer à la tolérance de la violence à l'égard des femmes dans notre milieu de travail et dans son environnement social, questionner les stéréotypes de genre et les formes traditionnelles de masculinité, renforcer les relations positives, égalitaires et respectueuses entre tous les membres de notre foyer, de notre collectivité, de notre milieu de travail et autres environnements, et promouvoir des efforts de prévention plus étendus.

Dans cette section, nous nous concentrons sur une stratégie particulière provenant des possibilités diverses dont on dispose. **L'objectif est d'encourager chez les individus une nouvelle façon de concevoir leur rôle et leurs responsabilités au sein de la collectivité par le biais d'une action précise et accessible : l'intervention des témoins.** Nous avons constaté que dans les années qui ont précédé les pertes massives, de nombreux membres de la collectivité ont été témoins des comportements violents, coercitifs et intimidants de l'agresseur, mais que des obstacles les ont empêchés d'intervenir pour aider les victimes et de signaler aux autorités son comportement inquiétant et dangereux.

Intervention des témoins

L'intervention des témoins est définie comme la décision d'intervenir d'une manière susceptible d'influencer positivement l'issue d'une situation ou d'une interaction potentiellement nuisible. L'intervention des témoins peut prendre de

nombreuses formes, qu'il s'agisse de faire connaître aux personnes à risque les services et les ressources disponibles ou de prendre la parole de manière respectueuse en faveur d'un comportement approprié et de donner l'exemple.

Plusieurs participants représentant des organisations et membres de tables rondes nous ont déclaré que l'intervention des témoins était l'une des méthodes les plus efficaces et les plus répandues pour améliorer la sécurité. Par exemple, au cours de notre table ronde sur les réponses individuelles et communautaires à la violence fondée sur le sexe, à la violence entre partenaires intimes et à la violence familiale, Pamela Cross, directrice juridique du centre Luke's Place à Oshawa, en Ontario, a expliqué que de nombreuses personnes survivantes avec qui elle s'est entretenue disent que le fait d'avoir une personne qui garde un œil sur elles est la forme de prévention la plus efficace.

L'intervention des témoins ne fonctionne que lorsqu'elle est disponible, c'est-à-dire lorsque les membres de la collectivité la pratiquent. Idéalement, elle deviendra une pratique courante, c'est-à-dire un geste que nous posons régulièrement et que nous considérons comme faisant partie intégrante de notre vie communautaire quotidienne. La promotion d'une culture d'intervention est un élément important de la refonte des rôles et des responsabilités individuels visant à contribuer à l'amélioration de la sécurité et du bien-être des collectivités. Cette forme d'intervention exige de prendre une série de décisions avant d'agir : remarquer, interpréter, assumer la responsabilité, décider d'aider, fournir de l'aide. Chaque étape de ce processus décisionnel nécessite la sensibilisation et l'information. Nous examinons ici les obstacles à l'intervention des témoins et les moyens de les surmonter afin de favoriser ce changement culturel. Le Be the Peace Institute, un Participant aux travaux de la Commission, a dressé une liste de ressources portant sur la réticence des témoins à signaler à la police les cas de violence entre partenaires intimes, liste qui nous a aidés à élaborer cette section.

Obstacles à l'intervention

Les études ont recensé cinq obstacles à l'intervention des témoins : non-remarque, non-détection du risque, non-prise de ses responsabilités, manque de compétences et inhibition du public. Ces lacunes qui nuisent au processus décisionnel individuel « sont fortement influencées par la situation, les caractéristiques du témoin, sa perception et sa relation avec la victime et avec l'agresseur³ ». La

perception, les décisions et les actes dépendent à leur tour d'un éventail de facteurs sociaux, culturels, personnels et environnementaux. **Nous avons répertorié trois ensembles d'obstacles à la transformation de l'intervention des témoins en pratique quotidienne : les présupposés culturels sur la masculinité et les relations intimes, les normes culturelles de non-ingérence, et les facteurs situationnels individuels et collectifs.**

Présupposés culturels sur la masculinité et les relations intimes

Dans certains cas, les témoins peuvent ne pas reconnaître que le comportement est problématique parce qu'il a été normalisé. Par exemple, le caractère dégradant, sexuellement explicite, misogyne et violent de propos tenus entre hommes peut être minimisé ou rejeté comme étant des « conversations de vestiaire ». Les normes culturelles perçues peuvent empêcher les témoins de dénoncer un comportement contraire à leurs valeurs personnelles s'ils ont l'impression que ce comportement est largement accepté par la société. Comme l'a déclaré devant le Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes Matt Schaaf, coordonnateur du programme MANifester le changement de la Coalition d'Ottawa contre la violence faite aux femmes :

[O]n apprend aux hommes à détourner le regard pour un ami, à fermer les yeux lorsqu'on se doute qu'une personne est victime de harcèlement au travail ou à rire de farces sur le viol dans le vestiaire, peu importe qu'on soit d'accord ou non. Pourtant, de nombreux hommes accordent de l'importance au respect des femmes et sont contre la violence à leur égard⁴.

Les constructions culturelles sur le genre et les relations intimes peuvent également amener les témoins à mal interpréter ce qu'ils observent. Julie Lalonde, défenseure des droits des femmes et éducatrice publique, qui a été harcelée par son ex-petit ami pendant dix ans, a décrit à l'enquête du Bureau du coroner en chef de l'Ontario en 2022 concernant les meurtres de Carol Culleton, Anastasia Kuzyk et Nathalie Warmerdam (l'enquête du comté de Renfrew) les difficultés qu'elle a rencontrées lorsqu'elle a tenté d'obtenir de l'aide auprès de voisins et de la police :

Les gens pensent vraiment qu'il s'agit d'un amour inconditionnel. Que la personne est si profondément amoureuse de vous qu'elle déplacera des montagnes pour vous rejoindre. Ce n'est pas beau? Il s'agit d'un mythe

répandu que j'ai vu se matérialiser dans mon expérience; par exemple, à un moment donné, je vivais dans un immeuble. Il a fini par s'installer derrière chez moi, alors j'ai averti les habitants de mon immeuble qu'il ne fallait pas le laisser entrer. Un jour, j'ai trouvé un énorme bouquet de fleurs sur mon perron et je me suis dit que quelqu'un l'avait laissé entrer dans l'immeuble. Bien sûr, lorsque je l'ai ramassé, j'ai comme, bien sûr. Une femme âgée qui vivait dans mon immeuble est sortie et a dit « Oh, mon dieu, ce jeune homme est venu avec des fleurs. La galanterie n'est pas morte. Et voilà ce bel homme ».

J'ai pensé, euh, qu'elle ne le considérait pas comme une menace. Elle ne voyait pas cette personne comme une menace, car pour elle, ce n'était qu'une histoire d'amour. Ce jeune homme, il était jeune, il était blanc, il était beau, il était extrêmement charmant. Il aimait les personnes âgées, alors il parvenait à les embobiner. Tout le monde était persuadé qu'il était follement amoureux de moi.

...

Ainsi, lorsque nous ne faisons pas en sorte que les hommes soient vulnérables dans toutes sortes d'espaces, les abuseurs en profitent parce qu'ils se disent : « Tout ce que j'ai à faire, c'est pleurer et je pourrai faire ce que je veux de ce policier. Je pourrai faire ce que je veux des voisins. Il suffit que j'aie l'air d'avoir le cœur brisé pour ne plus du tout représenter une menace ». Il a joué ce jeu et les gens jouent ce jeu tout le temps.

Il est donc très important que les gens comprennent ce qu'est le harcèlement. Ce à quoi il ressemble et qu'il s'agit d'un énorme précurseur d'homicide. C'est un énorme, énorme avertissement qui vous dit que vous êtes en danger, et les gens croient encore que c'est romantique. Qu'il s'agit d'une obsession ou d'un amour, ou que je devrais être flattée. Le nombre de gens qui pensent que j'aurais dû être flattée que cette personne ne puisse pas m'oublier est stupéfiant⁵.

Normes culturelles de non-ingérence

Pour assurer la sécurité de la collectivité, il faut prêter attention à celles et ceux qui nous entourent. Actuellement, l'intervention des témoins n'est pas une pratique courante et culturellement attendue. Les Canadien(ne)s peuvent se sentir mal à l'aise à l'idée d'entamer une discussion ou de « se mêler » des affaires

d'autrui. De plus, les recherches montrent que de nombreuses personnes pensent que la violence entre partenaires intimes « est une affaire privée ».

Culturellement, au Canada et ailleurs, on a tendance à éviter de poser des questions qui pourraient causer de l'embarras ou de la gêne. Plusieurs experts et Participant(e)s représentant des organisations aux procédures de la Commission ont souligné l'importance de tout de même poser ce genre de questions. Au cours de la phase 3 de nos consultations avec les organisations basées sur le genre, Linda MacDonald, de Persons Against Non-State Torture, a fait la remarque suivante :

Comment pourrons-nous un jour en parler au coin de la rue, dans l'auto-bus, au salon de beauté, vous savez, à table, lors d'une fête? Comment pourrons-nous un jour en arriver à une véritable transformation culturelle si nous n'allons pas au-delà de la crainte...

[N]ous devons sortir de ces recoins sombres où nous parlons. Et cela peut - n'importe qui, vous savez, cela ne s'applique pas qu'aux médecins, à la police, aux travailleurs sociaux, aux infirmières, ou - cela s'applique à nous tous, vous savez, où que nous soyons, dans n'importe laquelle de nos tâches, au travail, ou avec les enfants, ou avec nos voisins. C'est là que se produit la transformation sociale⁶...

Dans le cadre de leur initiative de lutte contre la violence familiale, plusieurs ministères de la Nouvelle-Écosse et partenaires du gouvernement proposent une ressource en ligne, *How to Talk to Someone Who Abuses Their Partner*, qui aborde les normes culturelles de non-ingérence dans le contexte de la violence entre partenaires intimes :

Si vous n'êtes pas certain de pouvoir aider une personne

Vous pensez peut-être que :

- ce n'est pas votre problème
- vous ne savez pas quoi dire
- vous aggraverez les choses
- ce n'est pas assez grave pour faire intervenir la police
- ...
- si elle avait besoin d'aide, elle le demanderait
- il s'agit d'une affaire privée.

Mais sachez que :

- il peut s'agir d'une question de vie ou de mort
- dire qu'on est préoccupé et que l'on est inquiet est un bon début
- ne rien faire pourrait aggraver la situation
- les policiers sont formés pour répondre à la violence familiale
- vous pouvez parler à la personne dont vous vous inquiétez en privé, mais à un endroit où d'autres personnes se trouvent à proximité en cas de besoin
- elle peut être traumatisée et avoir du mal à prendre des décisions, mais elle sait que vous vous souciez d'elle
- une personne maltraitée vit dans la peur
- elle peut avoir trop peur ou trop honte pour demander de l'aide
- rien n'est « privé » quand quelqu'un est victime d'abus⁷.

Les amis, les familles et les voisins ont souvent besoin de conseils sur la façon dont ils peuvent apporter leur aide s'ils ont des craintes. Au cours de notre consultation avec les organisations basées sur le genre, Katreena Scott, Ph. D., de l'Université Western, a expliqué que les gens n'interviennent pas parce qu'ils n'ont pas confiance dans les mesures à prendre :

Même si nous reconnaissons les signes avant-coureurs et les facteurs de risque, nous ne savons souvent pas comment intervenir et entamer la discussion. Quelles sont les techniques à utiliser pour dire : « Hé, qu'est-ce qui se passe? Tu vas bien? Comment pouvons-nous, comment puis-je t'aider? Comment, ce que je vois m'inquiète ». Et même si nous connaissons certaines de ces techniques d'intervention et que nous avons cette discussion, nous ne savons pas qui ou où appeler pour obtenir de l'aide spécialisée.

...

[S]ouvent, nous détournons alors le regard et nous protégeons des conséquences du comportement répréhensible ou pire, nous blâmons la victime d'être une victime. Il se peut que nous détournions le regard et que nous nous éloignons de la victime, ce qui accroît son isolement.

Nous pouvons, de manière très néfaste, encourager les gens à travailler là-dessus et à régler eux-mêmes leur problème, et ça ne tient pas compte du danger et du risque auxquels la survivante ou la victime fait face. Et fondamentalement, en ne disant rien, en ne faisant rien, en ne remarquant rien, nous ne faisons que permettre à l'agresseur de continuer à se comporter de manière répréhensible⁸.

Obstacles situationnels individuels et collectifs

Les obstacles situationnels sont ceux qui empêchent un témoin de se faire entendre à un moment donné. Les barrières culturelles décrites ci-dessus sont souvent à l'origine de la décision d'une personne de ne pas se faire entendre. Par exemple, des témoins peuvent craindre de ne pas connaître l'entièreté du contexte du comportement préoccupant qu'ils observent ou de mal interpréter ce dont ils sont témoins. Ils peuvent également avoir peur que leur intervention nuise à leur relation avec l'agresseur ou avec la victime, voire avec les deux. Un autre obstacle situationnel personnel, plus courant chez les témoins femmes, est la crainte d'être blessé ou de subir des représailles de l'agresseur. La ressource en ligne néo-écossaise *How To Talk To Someone Who Abuses Their Partner* admet aussi la crainte que l'agresseur puisse « s'en prendre à vous ou à votre famille » et que « la personne violente, ou celle qui subit la violence, se mette en colère contre vous⁹ ». D'autres témoins expriment leur inquiétude que leur intervention ne détruise involontairement des preuves ou n'aggrave la situation. Les témoins hésitent également parfois à intervenir en raison de la nature de leur relation avec l'agresseur ou de son statut et de son rôle au sein de leur collectivité.

Les obstacles situationnels peuvent également être collectifs. Par exemple, l'efficacité collective, définie comme la volonté des individus de travailler ensemble à la réalisation d'un objectif commun, comme la réduction de la criminalité, peut faire défaut lorsque les facteurs de stress socio-économiques sont élevés et que la violence est répandue. Toutefois, on a également constaté que les témoins sont moins enclins à intervenir lorsque le quartier présente une forte cohésion (c.-à-d. lorsqu'il existe un fort sentiment d'appartenance à la collectivité, une grande interaction et un désir de vivre en harmonie). Comme nous l'avons vu dans la partie A, la dynamique de cohésion sociale est prononcée dans de nombreuses collectivités rurales.

Un autre obstacle situationnel collectif est le phénomène de diffusion de la responsabilité, dans lequel lorsque plusieurs témoins sont présents, chacun suppose que

l'autre interviendra. Un phénomène connexe, appelé **l'ignorance pluraliste**, se produit lorsque les témoins fondent leur décision d'intervenir sur le comportement des autres; si personne n'intervient, les autres témoins ne le feront pas non plus. L'ignorance pluraliste peut amener les agresseurs à croire, à tort, que leur comportement est acceptable et toléré par les observateurs.

Politiques et programmes pour surmonter les obstacles

L'éducation du public peut contribuer à modifier la tolérance culturelle des comportements répréhensibles et violents, en particulier à l'égard de populations marginalisées. L'éducation peut également promouvoir l'attente sociétale selon laquelle les témoins ont un rôle légitime à jouer dans l'arrêt ou l'atténuation de la violence.

Les recherches révèlent que les programmes efficaces ciblant les témoins qui comportent un volet sur les normes sociales répondent à certains critères. En plus de favoriser les relations positives, ils sont :

- exhaustifs;
- d'une longueur et d'une durée suffisantes;
- étayés par la théorie;
- offerts au bon moment;
- pertinents d'un point de vue socioculturel;
- évalués sur le plan de leur efficacité (et l'absence d'effets secondaires imprévus est contrôlée);
- administrés par du personnel bien formé.

Il existe de nombreux exemples passés et actuels de programmes cherchant à encourager l'intervention des témoins. Nous proposons un bref aperçu de quelques exemples canadiens et américains afin d'illustrer la méthodologie et la portée des travaux réalisés à ce jour. Lorsqu'elles sont disponibles, nous incluons également des évaluations de ces programmes.

Bringing in the Bystander

Le programme *Bringing in the Bystander* est destiné aux étudiants postsecondaires et a été utilisé par plus de 500 collèges, universités et autres établissements d'enseignement supérieur, ainsi que par l'armée américaine. Il a été évalué dans plusieurs articles examinés par les pairs, qui ont constaté son efficacité à changer les attitudes, à instaurer un sens de la responsabilité chez les témoins et à accroître les probabilités d'intervention. Ce programme a été proposé en Nouvelle-Écosse par le Every Woman's Centre de Sydney.

Soyez plus qu'un spectateur

La campagne d'intervention des témoins « Soyez plus qu'un spectateur : Briser le silence sur la violence à l'égard des femmes » s'est avérée particulièrement efficace pour rejoindre les hommes. Lancé en Colombie-Britannique pour être ensuite intégré à la stratégie pluriannuelle de prévention de la violence familiale du Manitoba, ce programme s'associe à des équipes de football professionnel dont les joueurs assurent l'éducation de la population et diffusent des messages d'intérêt public sur l'intervention des témoins. Comme le décrit Tracy Porteous, directrice générale de la Ending Violence Association of British Columbia :

Après 31 ans dans ce domaine, c'est le programme que je préfère. Les femmes peuvent parler à des groupes jusqu'à épuisement, comme beaucoup d'entre nous l'ont fait, mais les hommes n'écoutent pas les femmes. Les hommes écoutent les hommes¹⁰.

The Bystander Approach

The Bystander Approach est une démarche élaborée aux États-Unis au début des années 1990 par Jackson Katz. Ce programme vise à « inviter, et non à accuser » et est axé sur l'idée que tout le monde a un rôle à jouer pour s'opposer et mettre fin aux comportements violents. Dans chaque culture de pairs, les individus devraient assumer la responsabilité de défendre les normes sociales qui condamnent les comportements violents. Cette approche a pour but d'apprendre aux participants à réagir et à intervenir lorsqu'ils sont témoins d'incidents de violence fondée sur le sexe.

La démarche The Bystander Approach a été analysée en détail dans un rapport du Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes publié en 2015, et au moins une école de Sydney, en Nouvelle-Écosse, a proposé qu'elle soit intégrée dans les programmes d'études secondaires.

Campagnes « Don't be a Bystander » et « Don't Be That Guy »

« Don't be a Bystander » est une campagne de sensibilisation de la population lancée par la Municipalité régionale de Halifax et la Police régionale de Halifax en 2012 dans le cadre du Mois de la sensibilisation aux agressions sexuelles. Comme dans le cas du programme « Be More than a Bystander » en Colombie-Britannique, des célébrités et des personnalités sportives locales ont participé à une série de publicités. La GRC s'est jointe à la campagne en 2014.

La campagne d'affichage et de vidéo « Don't Be That Guy » a été lancée à Edmonton, en Alberta, en 2010. Elle a été ensuite amorcée à Halifax en 2012, à l'occasion du Mois de la sensibilisation aux agressions sexuelles, par le bureau de la sécurité publique de Halifax, en collaboration avec le service des affaires publiques de la Police régionale de Halifax, le Avalon Centre for Sexual Assault, Bryony House et le Bureau de la condition féminine de la Nouvelle-Écosse. La Municipalité régionale du Cap-Breton a adopté la campagne d'affichage en 2015. Les affiches représentent des comportements inappropriés et ont pour but de susciter la discussion et de changer la façon dont les hommes parlent de la violence conjugale et des agressions sexuelles.

Green Dot

La formation Green Dot est largement utilisée sur les campus universitaires et collégiaux pour aider les participants à reconnaître les situations de violence sexuelle, de violence entre partenaires et de harcèlement, et à intervenir.

[Green Dot] vise à modifier la culture des campus et à accroître les comportements préventifs en ciblant les membres influents d'une collectivité en leur offrant une éducation de base, en leur permettant de mettre en application certaines compétences et en leur apprenant à intervenir face à des situations à haut risque. Chaque décision d'agir à la façon d'un témoin actif est considérée comme un « nouveau comportement » et

est donc assortie d'un point vert. Le cumul des décisions individuelles (points verts) provoque un changement plus important¹¹.

Les exposés sur Green Dot sensibilisent les étudiants, tandis que la formation de six heures vise à leur fournir des outils pour intervenir de façon sécuritaire.

Une évaluation du programme Green Dot réalisée en 2011 a révélé que les étudiants formés affichaient un indice d'acceptation du mythe du viol nettement inférieur et qu'ils étaient plus enclins à se comporter comme des témoins actifs que les étudiants qui avaient seulement assisté à un exposé sur le programme. Les membres des deux groupes (des étudiants qui avaient assisté à une formation ou à un exposé) étaient plus susceptibles de se comporter comme des témoins actifs que les étudiants n'ayant suivi aucun des éléments du programme Green Dot.

Bringing in the Bystander

Charlene Senn, Ph. D., de l'Université de Windsor, en Ontario, a consacré de nombreuses années à la recherche sur les interventions de témoins. Avec ses collègues, elle a mis sur pied l'atelier « Bringing in the Bystander », qui vise à réduire le nombre d'agressions sexuelles sur les campus. L'atelier est proposé aux étudiants de premier cycle et à ceux de première année de droit et constitue « le programme de prévention universitaire le plus rigoureusement étudié de son genre ». Il définit chaque personne comme un témoin potentiel doté de la capacité d'agir pour empêcher les agressions sexuelles. Son objectif est de transformer la culture du campus et d'inculquer une « éthique antiviol sur le campus grâce à une masse critique d'étudiants désireux et capables de mettre fin aux blagues sur le viol, de s'opposer aux mythes sur le viol et de perturber les agressions sexuelles en préparation¹² ».

« Je m'engage pour mettre fin à la violence et aux abus dans ma collectivité, dans mon milieu de travail et à la maison »

En 2014, la Ville de London, en Ontario, en collaboration avec le London Abused Women's Centre, a lancé un programme de formation - I Step Forward to End Violence and Abuse in My Community, Workplace and Home - destiné à l'ensemble de ses employés afin d'améliorer la connaissance de la violence à l'égard des femmes

et d'encourager les employés à réagir de façon sécuritaire aux situations de violence à la maison, au travail et dans la collectivité.

Campagne « Neighbours, Friends, and Families »

« Neighbours, Friends and Families » est une campagne éducative populaire partout au Canada, qui explique aux membres des collectivités comment reconnaître les signes avant-coureurs de violence et se faire aider. En Nouvelle-Écosse, les témoins ont accès à un numéro gratuit pour obtenir cette aide. La campagne propose également une série de vidéos et de brochures en ligne sur les signes avant-coureurs et sur la façon de planifier la sécurité, de reconnaître les risques élevés et d'entamer une discussion avec les agresseurs et les cibles.

Le programme a vu le jour en Ontario et a été introduit en Nouvelle-Écosse en 2010, lorsque la GRC a accordé des fonds afin que trois animateurs du programme ontarien forment des représentants provenant de toute la Nouvelle-Écosse. Le ministère provincial de la Justice l'a ensuite intégré dans le plan d'action contre la violence conjugale de la Nouvelle-Écosse (2010) et a proposé une formation supplémentaire aux animateurs.

Waves of Change

Le programme de promotion de l'intervention des témoins « Waves of Change » est une initiative de prévention de la violence animée par des pairs et conçue par Johannah May Black, coordonnatrice du programme de promotion de l'intervention des témoins à la Antigonish Women's Resource Centre & Sexual Assault Services Association. Lancé à l'Université St. Francis Xavier en 2017, il a été étendu en mars 2020 aux universités et collèges de l'ensemble de la Nouvelle-Écosse après avoir reçu une subvention des gouvernements provincial et fédéral.

Le programme est divisé en cinq modules :

1. Éléments de base du témoin
2. Alcool et sexe
3. Intervention des témoins avancée
4. Création de communautés de responsabilité
5. Création d'un changement social¹³

Outils d'intervention des témoins

L'intervention des témoins ne prend pas toujours la forme d'une confrontation directe. Dans son témoignage lors de l'enquête du comté de Renfrew, Julie Lalonde a présenté les différents outils fondés sur des données probantes pouvant être utilisés face à une situation de maltraitance potentielle. En collaboration avec l'organisme sans but lucratif Right to Be, elle a mis au point une formation à l'attention des témoins. Celle-ci est axée sur le principe des « 5 D » de l'intervention des témoins : distraire, déléguer, documenter, retarder (*delay* en anglais), diriger. Ces outils, ou stratégies, se situent sur un continuum et peuvent être utilisés ensemble ou séparément, selon la situation. Nous les expliquons et les examinons brièvement ici.

Distraire

La distraction est un moyen indirect de désamorcer une situation tendue. Elle permet de détourner l'attention du comportement préoccupant en lançant une discussion sur un sujet sans rapport avec l'agresseur ou la cible ou en détournant la conversation pour atténuer la tension. Demander son chemin, faire tomber un objet, renverser une boisson ou trébucher peut suffire à désamorcer la situation. Cette technique est particulièrement populaire chez les femmes parce qu'elle n'est pas conflictuelle. Toutefois, certaines ressources avancent que le fait de ne pas reconnaître directement la maltraitance est problématique, car cela peut donner l'impression qu'on la tolère (c.-à-d. que le comportement répréhensible est acceptable).

Déléguer

La délégation consiste à faire appel à un tiers, de préférence à une personne disposant d'une certaine autorité réelle ou perçue; par exemple, un fournisseur de services, un spécialiste ou un policier. Le fait de déléguer à une personne ayant moins d'autorité peut aussi contribuer à désamorcer une situation. M^{me} Lalonde en a donné un exemple durant son témoignage à l'enquête du comté de Renfrew. Si elle et son frère étaient témoins ensemble d'une situation préoccupante, il serait moins intimidant pour la cible féminine d'être approchée par la sœur que par le frère :

Si mon frère s'en mêle, elle ne sait pas si ce type est là pour l'aider ou si c'est un autre problème avec lequel elle doit composer. Il pourrait

craindre que ce type veuille se battre avec lui plutôt que si c'était moi qui intervenais. Est-ce que ça signifie que mon frère ne peut rien faire? Non, ça signifie simplement qu'il devrait peut-être déléguer à une autre femme et dire : « Regarde, cette femme a l'air très mal à l'aise. J'ai peur que si je m'en mêle, elle prenne peur. Est-ce que tu pourrais aller la voir, pendant que je reste en retrait? J'ai mon téléphone si tu as besoin de quoi que ce soit, mais j'ai l'impression que si je m'en mêle, ça ne fera qu'aggraver les choses ». Donc, encore une fois, vous faites quelque chose, mais vous le faites de manière à ce que tout le monde soit en sécurité, y compris vous-même¹⁴.

Documenter

L'organisme sans but lucratif Right to Be cite la documentation comme un outil important de l'intervention des témoins. Les souvenirs s'évanouissent, et consigner un incident peut augmenter les chances que la cible soit prise au sérieux et peut établir un modèle de comportement.

Lorsqu'une personne est témoin d'un incident, il lui est recommandé de faire savoir à la cible qu'elle l'a vu, qu'elle l'a documenté et qu'elle pourrait en fournir un compte rendu au besoin. La documentation devrait indiquer le moment, le lieu, ce qui s'est passé et les personnes présentes. Bien qu'un témoin puisse également prendre des photos ou des vidéos, la décision d'utiliser ou pas ce matériel revient à la personne agressée. Les témoins ne doivent pas publier de tels éléments sur les médias sociaux.

Retarder

S'il n'est pas possible d'intervenir sur le moment, le témoin peut prendre contact plus tard avec la personne ciblée afin de lui apporter son soutien et de lui suggérer des ressources. Retarder l'intervention est une tactique utile lorsque l'intervention sur le moment pourrait être dangereuse (par exemple, si l'agresseur est grand et fait peur). Une fois passé le moment explosif, le témoin peut valider l'expérience de la personne ciblée en lui disant qu'il a assisté à l'incident et que ce n'était pas de sa faute et il peut demander à la personne ciblée s'il peut faire quelque chose pour l'aider. Comme l'explique M^{me} Lalonde :

[L]e retard a comme effet que lorsque nous obtenons la validation que notre douleur est réelle, cela change littéralement la place de cette expérience dans notre esprit... Quand nous reconnaissons que la douleur des gens est réelle, ils ne s'en veulent pas, ce qui signifie qu'ils risquent moins d'être traumatisés par l'expérience quand ils reçoivent la confirmation immédiate que ce n'était pas de leur faute¹⁵.

Diriger

Dans son témoignage à l'enquête du comté de Renfrew, M^{me} Lalonde a expliqué qu'un témoin devrait utiliser l'intervention directe en dernier ressort; selon elle, l'objectif de l'intervention n'est pas d'éduquer l'agresseur, mais d'aider la personne ciblée à se sortir de la situation en toute sécurité.

Si un témoin détermine qu'il peut parler directement à un agresseur de façon sécuritaire, il doit absolument rester confiant, calme et sûr de lui. Il doit éviter d'argumenter, de compatir ou de juger. Le témoin doit plutôt décrire à l'agresseur ce qu'il a observé, lui dire qu'il est responsable de son comportement et que celui-ci doit cesser. Si l'interaction se produit dans un lieu public, le témoin devrait inviter l'agresseur à s'éloigner de la scène pour parler en privé, afin d'éviter qu'il soit embarrassé, ce qui pourrait conduire à une nouvelle escalade et mettre en danger le témoin comme la cible.

Répondre aux préoccupations

Le témoin peut aussi ne pas directement observer une maltraitance potentielle, mais remarquer des signes avant-coureurs. Dans ce cas, il peut souhaiter avoir une discussion avec l'agresseur ou avec la cible. Il est recommandé que cette discussion ait lieu en privé, alors que la personne est calme.

Les agresseurs peuvent nier ou minimiser leur comportement, ou tenter d'en rejeter la faute sur les autres. Selon les ressources en ligne sur la violence familiale de la Nouvelle-Écosse, si la personne tente de nier la maltraitance, le témoin devrait :

- faire en sorte que la discussion reste axée sur la sécurité et le bien-être de la famille de l'agresseur;

- répéter que la maltraitance n'est jamais acceptable;
- aider la personne à trouver des moyens d'obtenir du soutien pour modifier son comportement¹⁶.

M^{me} Lalonde insiste sur le fait qu'il est important, lorsqu'on parle à un ami ou à un proche qui pourrait se trouver dans une relation de maltraitance, de faire en sorte que la personne se sente vue, mais pas jugée. Elle a rappelé sa propre expérience :

[L]es gens pensaient qu'ils intervenaient et qu'ils aidaient dans le cas de Xavier et moi ... [ils disaient] « Je ne comprends pas pourquoi tu le laisses te parler comme ça. Pourquoi le laisses-tu te parler comme ça? Tu es plus intelligente que ça ».

Ils ne comprenaient vraiment pas comment je pouvais permettre à quelqu'un de me parler de cette façon. Mais ça ressemblait plutôt à un jugement. J'ai l'impression que vous me traitez de stupide, et lui aussi me traite de stupide, vous ne faites que renforcer toutes ces choses méchantes sous prétexte de m'aider.

...

[N]ous pensons qu'il s'agit simplement de se tenir debout pour que tout disparaisse, sans comprendre que vous contribuez à la honte et à l'humiliation et que si j'étais plus intelligente, je ne serais pas là et que si j'étais plus forte, je partirais¹⁷.

Une autre façon pour les amis et les proches d'aider dans une situation de maltraitance de longue durée est de conserver des traces écrites. Par exemple, un ami ou un proche peut remarquer qu'une personne ciblée ne participe plus aux activités sociales ou ne garde plus contact.

Les témoins peuvent également apporter une aide importante à une cible en lui offrant de mettre sa documentation en sécurité afin qu'elle ne risque pas d'être trouvée par l'agresseur et qu'un dossier puisse être présenté aux autorités au besoin.

Conclusion et recommandations

Ces dernières décennies, plusieurs programmes sur l'intervention des témoins ont été mis en place à divers degrés dans diverses provinces et territoires au Canada, et ailleurs dans le monde. Pourtant, il subsiste des obstacles à cette importante mesure, qui l'empêchent de devenir une pratique quotidienne répandue. Comme nous l'avons vu plus haut, ces obstacles comprennent les présupposés culturels sur la masculinité et les relations intimes, les normes culturelles de non-ingérence et un ensemble de facteurs situationnels individuels et collectifs.

L'examen des publications réalisé par le Be the Peace Institute a permis de cerner les quatre principales recommandations d'amélioration des programmes d'intervention des témoins : s'attaquer aux croyances déformées, s'opposer aux normes et aux mythes concernant la violence à l'égard des femmes, réduire la normalisation de la violence entre partenaires intimes, et s'efforcer d'obtenir un engagement plus fort des hommes.

De nombreux experts, Participant(e)s et autres parties prenantes qui ont participé à nos procédures des phases 2 et 3 ont recommandé que les campagnes de sensibilisation à l'intervention des témoins soient intégrées à l'éducation sur la violence fondée sur le sexe, la violence entre partenaires intimes et la violence familiale. Nous avons reçu de nombreuses contributions du public, qui s'inscrivent dans cette perspective. Dans ses observations écrites finales, la coalition regroupant Hébergement femmes Canada, le Be the Peace Institute et la Transition House Association of Nova Scotia a souligné ce consensus :

Comme cela a été discuté lors des tables rondes de juillet et des consultations de la phase 3, il est nécessaire d'intégrer dans les programmes de base au primaire et au secondaire un apprentissage sur l'équité entre les sexes et l'expression du genre, l'intelligence émotionnelle et relationnelle en tant que compétences essentielles de vie, la violence fondée sur le sexe, la violence entre partenaires intimes et la violence familiale, y compris la prévention de la violence, les relations saines, le consentement et la culture du viol, et de s'attaquer à la masculinité toxique de manière plus générale. Nous demandons à la Commission d'interpeller les gouvernements provinciaux pour qu'ils exigent que les programmes d'enseignement primaire et secondaire incluent des cours sur la violence fondée sur le sexe, la violence entre partenaires intimes, la violence familiale, la prévention de la violence et la masculinité toxique, pour chaque année de

scolarité, de manière séquentielle et adaptée au développement. Nous suggérons fortement que tous les districts scolaires aient l'obligation d'élaborer des politiques, des lignes directrices, des protocoles et des responsabilités concernant le signalement des cas de violence et de harcèlement sexuels. En outre, les programmes de formation des enseignants devraient inclure des cours obligatoires sur la manière d'amener les jeunes à discuter de ces documents, afin que tous les enseignants soient préparés à aborder ces questions sensibles dans leur classe, ainsi que les éventuelles révélations d'élèves ou de collègues¹⁸.

Dans le même ordre d'idées, le Avalon Sexual Assault Centre a formulé la recommandation suivante dans son rapport écrit : « Le gouvernement provincial devrait être responsable de l'introduction d'un programme scolaire obligatoire de formation à la violence fondée sur le sexe et à l'intervention des témoins, de la maternelle à la 12^e année. Le programme d'études de base devrait porter sur l'exploitation sexuelle et la traite des personnes¹⁹ ». Cette recommandation a été adoptée par les partenaires de la coalition d'Avalon dans leurs observations écrites.

De même, la coalition de Participant(e)s composée d'Hébergement femmes Canada, du Be the Peace Institute et de la Transition House Association of Nova Scotia a appelé « tous les ordres de gouvernement à soutenir l'élaboration et la mise en œuvre d'une formation sur l'intervention des témoins à l'intention des enfants et des adolescents dans les écoles et des adultes dans tous les contextes applicables, comme les universités, les milieux de travail, les établissements de soins de santé et dans l'ensemble du système judiciaire et pénitentiaire ». Cette coalition a également recommandé que « tous les ordres de gouvernement accordent la priorité à la prévention de la violence fondée sur le sexe afin que celle-ci soit activement et efficacement sanctionnée à l'échelon personnel, interpersonnel, communautaire et sociétal ». Elle a précisément recommandé que le gouvernement fédéral conçoive et finance une campagne d'éducation ayant pour objectif d'informer « le grand public sur les signes avant-coureurs et les risques de violence entre partenaires intimes et de violence fondée sur le sexe, sur la manière d'intervenir en toute sécurité, et sur les personnes auxquelles s'adresser pour obtenir de l'aide²⁰ ».

Nous concluons que des mesures concertées doivent être prises pour amener l'intervention des témoins à un « tout autre niveau²¹ ». Comme l'a souligné dans son témoignage Deborah Doherty, Ph. D., ancienne directrice générale du Service public d'éducation et d'information juridiques du Nouveau-Brunswick, la question

des témoins est vraiment importante : « si les personnes ne font rien, en fait elles font quelque chose, à savoir elles soutiennent l'agresseur²² ». Un mouvement collectif est nécessaire pour élaborer des stratégies permettant aux individus de prendre des mesures « pour mettre fin à la violence, créer une culture de responsabilité et s'engager à faire évoluer les choses vers une plus grande équité²³ ».

À notre avis, **cela nécessitera une campagne publique étendue et soutenue pour promouvoir une culture dans laquelle l'intervention des témoins devient une pratique courante.** Pour nous, une pratique courante est un geste que nous posons automatiquement lorsque le besoin s'en fait sentir. Nous comparons l'ampleur du changement requis à d'autres campagnes visant à transformer la société qui ont permis de mettre fin à des comportements nocifs ou de les réduire ou de les remplacer par de nouveaux comportements préventifs sur des questions telles que la gestion des déchets, la conduite en état d'ébriété, le port de la ceinture de sécurité, le tabagisme et, plus récemment, la distanciation sociale, l'hygiène des mains et la vaccination liées à la pandémie de COVID-19. Aujourd'hui, la majorité des gens suivent ces pratiques, contribuant ainsi à la sécurité et au bien-être des collectivités. Bientôt, la majorité des gens devraient comprendre les coûts personnels, communautaires et sociétaux de la violence fondée sur le sexe et être prêts à faire en sorte d'intervenir en toute sécurité, directement ou par l'intermédiaire d'une tierce personne.

LEÇONS APPRISES

L'intervention des témoins est un moyen efficace de prévenir la violence fondée sur le sexe, la violence entre partenaires intimes et la violence familiale, et les individus de tous âges devraient savoir comment utiliser cette stratégie de façon sécuritaire lorsqu'ils sont informés ou témoins d'une telle situation.

Des facteurs culturels, sociaux, individuels et situationnels entravent l'intervention efficace des témoins.

Recommandation C.17

PROMOUVOIR L'INTERVENTION DES TÉMOINS COMME PRATIQUE COURANTE

La Commission recommande que :

- (a) Le gouvernement fédéral :
 - (i) renouvelle et étend les campagnes de sensibilisation et d'éducation à l'intervention des témoins et soutienne leur mise en œuvre dans un large éventail de milieux, notamment dans l'enseignement et dans les milieux de travail et durant la prestation de services publics.
 - (ii) réalise une évaluation longitudinale de ces campagnes.
- (b) Les gouvernements provinciaux et territoriaux mettent en œuvre un programme scolaire obligatoire de formation à la violence fondée sur le sexe et à l'intervention des témoins, de la maternelle à la 12^e année.
- (c) Les administrations municipales et les gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones mettent en œuvre une formation à l'intervention des témoins en cas de violence fondée sur le sexe, de violence entre partenaires intimes ou de violence familiale, à l'intention de leur milieu de travail et de leur personnel.
- (d) Les collèges, les universités et les autres établissements d'enseignement et de formation, ainsi que les milieux de travail, dans la mesure où ce n'est pas déjà le cas, dispensent une formation pratique à l'appui d'une intervention efficace et sûre des témoins.

POINTS DE MISE EN ŒUVRE

- Ces campagnes et ces programmes devraient être conçus de manière à surmonter efficacement les obstacles culturels à l'intervention des témoins.
- Ces campagnes et ces programmes devraient être conçus pour prévenir efficacement la violence sur le moment et s'attaquer aux facteurs sociaux et culturels qui contribuent à la tolérance de la violence fondée sur le sexe.
- Ces campagnes, programmes et évaluations devraient être élaborés et mis en œuvre en collaboration avec le secteur des services-conseils en matière de violence fondée sur le sexe.

- Ces campagnes, programmes et évaluations devraient être élaborés et mis en œuvre parallèlement à des processus de mobilisation communautaire, touchant en particulier les membres des communautés marginalisées et des collectivités rurales.

Entreprises

Les entreprises de toutes tailles, y compris les entreprises familiales, ont également un rôle à jouer dans la lutte contre la violence fondée sur le sexe, la violence entre partenaires intimes et la violence familiale afin de renforcer la sécurité et le bien-être des collectivités. Ces responsabilités sont de quatre types : veiller à ce que les milieux de travail soient sécuritaires et favorisent le bien-être, soutenir les employés qui sont aux prises avec de la violence en dehors du travail, participer activement à l'écosystème de la sécurité communautaire, et contribuer plus généralement à la promotion de l'égalité des sexes et à l'éradication des inégalités systémiques. La raison pour laquelle nous encourageons les entreprises à jouer un rôle proactif découle de notre mandat, qui consiste à formuler des recommandations visant à prévenir la violence et à promouvoir la sécurité, mais il existe également un solide argument en faveur de ce rôle :

Parmi leurs nombreux effets négatifs, la violence familiale et le harcèlement sexuel empêchent les femmes de participer pleinement et sur un pied d'égalité à la vie active. Ils nuisent à la santé physique et mentale et au bien-être des employées et entraînent du stress, de l'anxiété, une perte d'estime de soi et de motivation, voire des pertes d'emploi. Ils contribuent à l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes et nuisent aux possibilités d'avancement et de progression professionnelle des femmes. Les femmes sont généralement les premières à subir la violence fondée sur le sexe, mais d'autres personnes en sont également victimes, comme les hommes et les membres de la communauté LGBTQI²⁴.

Garantir la sécurité et le bien-être en milieu de travail

Le processus d'Avalon a montré qu'il peut être très difficile pour les membres des communautés marginalisées de dénoncer la violence en milieu de travail lorsqu'elle est perpétrée par des collègues, des superviseurs et des gestionnaires. Le rapport d'Avalon affirme que :

Le signalement par un membre du personnel marginalisé, qui dépend de son emploi pour satisfaire ses besoins fondamentaux, risque de mettre en péril l'emploi de la personne. Trop souvent, le milieu de travail n'aborde pas de manière adéquate la question de la violence lorsqu'elle est signalée. Les gestionnaires et les superviseurs résistent à l'idée d'enquêter sur la violence et d'y faire face, surtout si cette violence a été perpétrée par une personne en position d'autorité. Trop souvent, les hommes et les personnes jouissant de privilèges et de pouvoirs ne subissent aucune conséquence après avoir perpétré un acte de violence sexuelle. Les femmes marginalisées savent qu'elles ne seront probablement pas crues, surtout si la violence sexuelle est perpétrée par une personne blanche en position d'autorité²⁵.

Ce rapport a également constaté que les procédures de signalement de la violence et de dépôt de plainte concernant ce comportement destinées aux travailleurs étaient « rarement visibles » et « rarement examinées », tant dans les milieux de travail syndiqués que non syndiqués. Au cours des consultations d'Avalon avec des personnes survivantes, les auteurs du rapport ont entendu des commentaires tels que ceux-ci :

« Les milieux de travail protègent les gestionnaires et les employés en position d'autorité et couvrent la violence. »

« On m'a demandé de signer un accord de non-divulgation et j'ai été payée pour garder le silence sur les abus sexuels.²⁶ »

Il faut se féliciter de l'émergence de nouveaux cadres juridiques qui exigent des entreprises qu'elles agissent et rendent des comptes comme jamais auparavant. Par exemple, la manière dont la violence entre partenaires intimes peut nuire au milieu de travail et les mesures prises pour répondre à ces répercussions sont davantage reconnues. La réglementation provinciale en matière de santé et de

sécurité au travail exige que des évaluations des risques soient effectuées lorsqu'il y a un risque de blessure pour les travailleurs dans le cadre de leur emploi. Les commissions d'indemnisation des accidentés du travail ont reconnu que ce risque pouvait aussi comprendre les menaces ou la violence touchant le milieu de travail « par le biais de la situation familiale d'un employé²⁷ ». **La violence entre partenaires intimes peut se transférer au milieu de travail de plusieurs façons, notamment lorsqu'un agresseur tente de harceler, de traquer, de menacer ou de blesser une personne sur son lieu de travail. De nombreux conseils d'administration ont élaboré des outils et des politiques d'évaluation des risques afin d'aider les gestionnaires et les services des ressources humaines à soutenir leurs employés et à contribuer à leur sécurité.** Les entreprises peuvent contribuer à la sécurité des collectivités par la mise à exécution de telles politiques, ainsi que par des mesures éducatives et autres mesures préventives.

Les répercussions de la violence entre partenaires intimes peuvent également être ressenties par d'autres personnes lorsqu'un agresseur pénètre sur le lieu de travail de son conjoint ou partenaire. La présence ou les actes de l'agresseur peuvent être menaçants, intimidants ou néfastes pour les collègues de la victime.

Politique sur la violence familiale de WorkSafeBC : extrait

Comment [la violence familiale] touche-t-elle le milieu de travail?

La violence familiale peut s'inviter dans le milieu de travail lorsqu'un agresseur tente de harceler, de traquer, de menacer ou de blesser une personne sur son lieu de travail. Elle peut nuire à la productivité des employés, mener à l'absentéisme, porter atteinte au moral des employés et mettre le milieu de travail en danger.

La recherche montre que les milieux de travail peuvent contribuer à la sécurité et au bien-être des victimes de violence familiale.

Être conscient des signes potentiels de violence familiale peut aider à prendre les mesures appropriées pour éviter qu'elle ne s'aggrave dans son milieu de travail.

Réduire les risques

La violence dans le milieu de travail peut avoir diverses origines, y compris la violence familiale. L'employeur a l'obligation légale de lutter contre la violence sur le lieu de travail qui met ses employés en danger. Les quatre étapes suivantes

peuvent l'aider à répondre à ses obligations légales et à réduire les risques pour les travailleurs.

Si un employeur apprend l'existence d'une menace, il doit évaluer les risques

Selon la politique de WorkSafe BC, l'employeur doit procéder à une évaluation des risques en cas d'interaction entre des employés et des personnes autres que des collègues susceptible d'aboutir à des menaces ou à une agression (article 4.28). Si l'employeur apprend que la violence familiale met en danger ses employés, il doit évaluer le risque et décider de la meilleure façon de les protéger.

Selon les circonstances, l'évaluation des risques de violence familiale dans le milieu de travail peut être un processus complexe. Un employé peut ne pas révéler tous les détails de sa situation ou minimiser la gravité de la violence. Une situation qui semble ne pas présenter de menace ou de danger immédiat pour la sécurité du milieu de travail peut évoluer avec le temps. L'employeur peut demander l'aide d'un professionnel pour réaliser cette évaluation.

Éliminer ou minimiser les risques

Si la menace de violence est imminente, l'employeur doit immédiatement appeler la police. L'employeur doit également prendre des mesures pour éliminer ou minimiser les risques pour les travailleurs, par exemple en sécurisant les locaux. Si la menace n'est pas imminente, il doit mettre en place des procédures, des politiques et un environnement de travail qui s'attaquent au risque (article 4.29).

Informers les employés

Si l'employeur apprend l'existence d'une menace, il doit informer ses employés :

- de la façon de reconnaître le potentiel de violence;
- des politiques, procédures et dispositions en place pour faire face aux risques;
- de la façon de réagir;
- de la façon d'obtenir de l'aide;
- de la façon de signaler un incident de violence, d'enquêter à son sujet et de le documenter²⁸.

Intervenir face à la menace

Dans certaines situations, il est possible que l'employeur ait à intervenir, tout en tenant compte de la marche à suivre recommandée aux trois étapes précédentes.

Kering Group, une grande entreprise internationale, est un chef de file dans ce domaine, car elle a élaboré un programme de formation interne visant à offrir un environnement de travail sécuritaire et favorable aux employés victimes de violence familiale :

L'entreprise a mis en place cette formation d'introduction de trois heures en Italie, au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Chine, en partenariat avec des organisations non gouvernementales locales qui adaptent le contenu aux particularités de l'endroit. L'intérêt du personnel pour cette question l'a également incitée à créer un cours de second niveau, d'une journée entière, qui vise à former des « agents de protection internes » et aborde la façon de soutenir concrètement les personnes survivantes à l'interne²⁹.

Insister sur le fait que les entreprises font partie de la solution est également en passe de devenir une norme juridique internationale. En juin 2019, l'Organisation internationale du travail (OIT), un organisme des Nations Unies chargé de définir les normes de travail, a adopté un traité mondial qui établit les premières normes reconnues à l'échelle mondiale pour lutter contre la violence et le harcèlement. L'importance de ce traité est évidente :

L'une des conséquences les plus importantes du nouvel accord est que les entreprises seront tenues d'intervenir face à la violence fondée sur le sexe d'une manière plus complète, notamment en prenant des mesures pour prévenir cette violence, pour offrir aux personnes survivantes des recours et des compensations, et pour mettre en place des procédures de signalement et de règlement des griefs. Le nouvel accord entrera en vigueur un an après sa ratification par deux États membres de l'OIT³⁰.

Le Canada a ratifié ce traité le 30 janvier 2023.

Soutenir les personnes survivantes et les témoins de violence

Les entreprises peuvent instaurer des politiques dans le milieu de travail qui soutiennent les personnes survivantes de violence, par exemple en accordant à une femme un congé payé pour qu'elle puisse prendre des mesures pour assurer sa sécurité. Elles peuvent également faire en sorte de soutenir et de protéger les témoins qui interviennent et les dénonciateurs qui signalent des actes de violence en milieu de travail.

Participer à l'écosystème de sécurité communautaire

Les entreprises peuvent également participer à des démarches sectorielles visant à réduire la violence fondée sur le sexe dans des secteurs où le harcèlement sexuel et/ou les agressions sexuelles sont fréquents et qui contribuent à s'attaquer de façon plus efficace à des problèmes profondément enracinés. Ces dernières années, par exemple, l'ensemble de l'industrie du divertissement a pris des mesures pour s'attaquer à de tels problèmes en réaction à des scandales retentissants qui ont donné naissance à un vaste mouvement de changement. Les entreprises peuvent également « avoir la capacité d'influencer les normes et les comportements sociétaux relatifs à la violence fondée sur le sexe par l'entremise de la publicité et de campagnes, en particulier lorsque ces questions cadrent avec les objectifs fondamentaux de l'entreprise et qu'elles incluent des éléments de référence ou des acteurs culturellement pertinents³¹ ».

Les entreprises et les organisations professionnelles peuvent également participer activement à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans favorisant la sécurité et le bien-être des collectivités. Cette action peut allier les responsabilités des entreprises et les responsabilités citoyennes, grâce à des stratégies telles que la conception d'environnements urbains et ruraux de façon à créer des espaces sécuritaires.

Promouvoir l'égalité et l'inclusion

Dans le volume 3, nous avons reconnu que sortir les femmes et les filles de la pauvreté est l'une des principales stratégies requises pour assurer la sécurité des

femmes. Les politiques d'entreprise qui promeuvent l'égalité et l'inclusion jouent un rôle essentiel dans la réalisation de cet objectif, d'une manière qui complète les politiques et programmes publics et peut agir conjointement avec ceux-ci.

Les rôles et les responsabilités des entreprises dépassent largement le cadre du milieu de travail; elles peuvent également contribuer à l'évolution nécessaire des normes sociales. Our Watch Australia, un organisme sans but non lucratif qui s'efforce de mettre fin à la violence à l'égard des femmes et des enfants, souligne ce rôle : « Chaque discussion, politique et action dans le milieu de travail a le potentiel de renforcer ou de contrer l'inégalité entre les sexes et les genres d'attitudes et de normes qui alimentent la violence³² ».

Le Stanford Social Innovation Institute a mené des recherches desquelles trois principales conclusions sont ressorties en ce qui concerne les entreprises :

- Tout commence par l'inclusion. Les entreprises, grandes et petites, doivent créer des milieux de travail diversifiés, égalitaires et respectueux afin d'instaurer la confiance nécessaire à l'élaboration de politiques et de pratiques en matière de violence et de harcèlement.
- Les entreprises doivent adopter un nouvel esprit d'ouverture. En prenant les mesures décrites [dans l'article], elles peuvent augmenter le nombre d'employés qui signalent les incidents et qui utilisent les formations et les lignes d'assistance téléphonique. Nous devons collectivement reconnaître qu'il s'agit d'une étape positive vers l'amélioration des pratiques, qui se traduira par la rétention et le bien-être des travailleurs, une productivité accrue et moins de risques pour les marques.
- Il est essentiel de produire des comptes rendus plus transparents sur les succès ou les échecs des démarches, car nombre de nos études de cas révèlent une capacité de suivi des effets réels insuffisante. Il pourrait s'agir de recueillir des données désagrégées par sexe lors de sondages auprès du personnel pour mieux comprendre leurs expériences ou de s'associer à des experts du suivi et de l'évaluation afin de mettre au point des indicateurs appropriés de mesure des progrès accomplis³³.

LEÇONS APPRISSES

Les entreprises ont un rôle et des responsabilités importants à assumer dans le cadre de la réponse pansociétale à la violence fondée sur le sexe, à la violence entre partenaires intimes et à la violence familiale.

Ces responsabilités consistent notamment à faire en sorte que le milieu de travail est sécuritaire et favorise le bien-être des employés, à soutenir les employés qui sont aux prises avec de la violence en dehors du milieu de travail, à participer activement à l'écosystème de sécurité de la collectivité et à contribuer plus généralement à la promotion de l'égalité entre les sexes et de l'inclusion.

Recommandation C.18

LES ENTREPRISES ET LES ASSOCIATIONS SECTORIELLES EN TANT QUE CHAMPIONNES DE LA LUTTE CONTRE LA VIOLENCE FONDÉE SUR LE SEXE

La Commission recommande que :

Les entreprises :

- (a) procèdent à une autoévaluation de l'efficacité de leurs politiques, programmes, culture, leadership et stratégie en matière de lutte contre la violence et le harcèlement et de soutien aux survivants, aux témoins et aux dénonciateurs;
- (b) procèdent à une autoévaluation de l'efficacité de leurs politiques, programmes, culture, leadership et stratégies en matière de lutte contre la violence et le harcèlement commis par leurs employés;
- (c) s'engagent à jouer un rôle de leadership dans la promotion des changements culturels qui s'attaquent à la normalisation de la violence fondée sur le sexe et qu'elles intègrent ces changements dans leurs pratiques d'affaires;
- (d) jouent un rôle actif dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans favorisant la sécurité et le bien-être des collectivités.

Médias

Les médias jouent un rôle important dans la construction et le renforcement de la sécurité des collectivités, car ils interagissent avec les normes culturelles, informent le public pendant les incidents critiques et publient des reportages sur les questions de sécurité publique à plus long terme.

De façon consciente ou non, les reportages journalistiques peuvent contribuer à renforcer ou à remettre en question des normes culturelles qui, à leur tour, ont un effet sur la sécurité des collectivités. Par exemple, les choix sur la façon de relater des informations sur différents agresseurs peuvent renforcer les préjugés existants concernant des caractéristiques telles que le genre, la race et la classe. De même, dans l'urgence de la couverture des informations de dernière minute, les médias peuvent établir des récits qui ne reflètent pas fidèlement la réalité complexe des vies et des événements. Les médias et les professionnels du secteur devraient continuer à analyser leurs propres pratiques pour s'assurer qu'ils accordent une attention équitable aux agresseurs et aux victimes, quel que soit leur milieu culturel ou leur statut perçu, et qu'ils restent attentifs au rôle que les formes systémiques de préjugés, de violence et d'injustice peuvent jouer dans le cours des vies et des événements.

Après les pertes massives d'avril 2020, les membres du public se sont tournés vers les médias pour obtenir des informations sur ce qui s'était passé. Cela reflète en partie la mauvaise communication de la GRC – sujet qui est abordé dans les constatations et dans les recommandations ailleurs dans ce Rapport. Les personnes les plus touchées et les membres des collectivités touchées nous ont dit qu'ils se sont tournés vers les médias pour obtenir des informations et ont souvent été frustrés et blessés d'apprendre des informations sur les pertes massives et sur leurs proches dans les médias et non de la part de la GRC. Même si les institutions publiques telles que la GRC peuvent améliorer leur rôle de sources fiables d'information à la fois pour les personnes les plus touchées et pour le public, les médias continueront à jouer un rôle important comme canaux d'information pendant et après les incidents critiques. Les médias devraient continuer à dialoguer avec les institutions publiques sur la façon de diffuser des informations et de mieux se soutenir mutuellement pendant les incidents qui menacent la sécurité de la collectivité. Les médias jouent également un rôle de chef de file dans l'éducation du public. Tout au long de ce Rapport, nous avons identifié de nombreux domaines – notamment l'alerte du public, le rôle des intervenants d'urgence dans la sécurité de la

collectivité, et la violence fondée sur le sexe, la violence entre partenaires intimes et la violence familiale – qui nécessitent une discussion publique et une éducation du public à grande échelle pour garantir que ce dernier dispose des informations pertinentes et sait comment s'en servir.

Les médias jouent également un rôle essentiel d'enquêteurs et de chercheurs, en mettant au jour de nouvelles informations sur les incidents et en demandant aux institutions et aux responsables publics de rendre des comptes sur leurs actes et leurs engagements. Par exemple, après les pertes massives, les médias ont révélé des informations importantes, notamment les expériences de la résidente de Portapique Brenda Forbes, qui avait fait part à la GRC de ses préoccupations concernant l'agresseur au cours des années précédant les pertes massives. Des journalistes ont également mis l'accent sur la reddition de comptes de la GRC et d'autres institutions après les pertes massives, en posant des questions de fond sur la prise de décision, les ressources et la transparence de la police. Les médias ont également assuré cette fonction de reddition de comptes avec la Commission, en couvrant nos procédures et en posant des questions critiques sur nos travaux et sur notre approche.

Au cours des travaux et des procédures publiques de la Commission, les médias ont informé le personnel de la Commission qu'ils ne disposaient pas des ressources nécessaires pour couvrir correctement un processus aussi complexe et long qu'une enquête publique. Ils ont également évoqué les difficultés de rendre compte de processus complexes comme les enquêtes publiques en des termes compréhensibles pour le grand public, qui est généralement occupé, distrait et moins intéressé par les détails. Les médias ont besoin de moyens adéquats pour bien informer et intéresser le public aux questions et processus qui revêtent une grande importance.

Il convient également de tenir compte du bien-être des journalistes qui ont couvert les pertes massives et leurs suites, compte tenu des conséquences potentielles sur leur santé mentale et leur sentiment de sécurité personnelle. Leurs employeurs devraient s'assurer que les soutiens nécessaires sont disponibles pour les journalistes de première ligne et les autres travailleurs de l'information. Les médias ont la possibilité et la responsabilité de préparer leur personnel aux problèmes de santé mentale liés à leur travail avant, pendant et après les incidents critiques.

À l'avenir, les médias joueront un rôle essentiel en faisant en sorte que les recommandations de ce Rapport créent un élan et n'accumulent pas la poussière sur des étagères. Ils peuvent également contribuer à perpétuer la mémoire des personnes

dont la vie a été enlevée et de toutes les personnes touchées. Ils peuvent continuer à demander aux responsables politiques et institutionnels de rendre des comptes sur leur mise en œuvre des recommandations. Ils peuvent également continuer à informer le public en fournissant des informations exactes et fiables sur les questions qui sous-tendent les pertes massives et y contribuent, notamment la violence fondée sur le sexe, la violence entre partenaires intimes et la violence familiale.

Professionnels, fournisseurs de services de première ligne et organismes d'agrément

Professionnels et fournisseurs de services de première ligne

Les personnes qui fournissent des services directement au public ont une responsabilité accrue de contribuer à la restauration de la sécurité des collectivités, notamment en prenant des mesures pour prévenir la violence fondée sur le sexe. Les professionnels et les fournisseurs de services de première ligne sont souvent bien placés pour entamer des discussions difficiles et aider à trouver des solutions d'aide et d'intervention. L'un des éléments de la promotion de l'action collective consiste à se pencher sur le rôle de ce groupe d'individus et à s'assurer qu'ils disposent de la formation et des ressources nécessaires pour assumer des responsabilités accrues afin d'atteindre nos objectifs communs. En particulier, les personnes travaillant dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la justice devraient avoir suivi l'enseignement et la formation nécessaires pour détecter de manière proactive les signes avant-coureurs et posséder les connaissances requises pour effectuer des interventions et un suivi efficaces afin de promouvoir la sécurité des collectivités.

Dans ses observations finales, la coalition de Participant(e)s regroupant le Avalon Centre for Sexual Assault, le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes (FAEJ) et Wellness Within a attiré l'attention sur le fait que l'agresseur

avait parlé de sa rage, de ses troubles émotionnels et de sa consommation d'alcool avec son médecin, mais qu'il n'y avait aucune preuve que son médecin l'a orienté vers un soutien ou un traitement psychologique, psychiatrique ou autre. Le dossier est insuffisant pour faire un constat sur cette question particulière, mais nous convenons qu'elle est préoccupante.

Au cours de nos consultations de la phase 3, M^{me} Scott nous a expliqué que les psychologues cliniciens ne suivaient aucune formation sur la violence fondée sur le sexe, bien que celle-ci soit reconnue comme un problème central dans la protection de l'enfance, le maintien de l'ordre, la justice, la santé mentale et l'usage de drogues. Ce manque de formation adéquate entrave la capacité des professionnels à bien utiliser les outils d'évaluation des risques, même lorsqu'ils sont obligés de le faire. M^{me} Scott et d'autres intervenants ont évoqué la réticence de professionnels tels que les policiers et les médecins à poser des questions clés parce qu'elles peuvent causer l'embarras. Cela est souvent attribuable au fait que ces questions n'ont pas été intégrées à des outils d'évaluation. De même, elle a indiqué que l'un des dix principaux facteurs de risque d'homicide dans les cas de violence familiale est la suicidalité et l'intention suicidaire de l'agresseur potentiel. C'est pourquoi M^{me} Scott a recommandé d'ajouter une question standard aux évaluations des risques de suicide afin de vérifier si l'individu a déjà eu l'intention de blesser une ou plusieurs autres personnes et de se blesser lui-même.

Un autre rôle important joué par les professionnels et les fournisseurs de services de première ligne est de signaler les comportements inquiétants aux autorités compétentes afin de faciliter l'intervention et de prévenir les préjudices. Cette question fait actuellement l'objet d'un débat dans le cadre du signalement des comportements préoccupants rattachés à l'accès aux armes à feu. Nous examinons cette question plus en détail dans la partie D.

La réponse pansociétale doit comprendre des mesures afin que les professionnels et les fournisseurs de services de première ligne soient bien outillés pour remplir leurs rôles et responsabilités en matière de promotion de la sécurité des collectivités par la détection précoce des signes avant-coureurs et par des interventions individuelles et systémiques, notamment par l'évaluation des risques et la production de rapports. Dans le même ordre d'idées, M^{me} Scott a recommandé que les organismes d'agrément et les associations professionnelles rendent obligatoire pour les professionnels la formation à la détection des signes avant-coureurs et à la recherche de renseignements complémentaires, en particulier dans les secteurs de l'éducation, du travail social, de la psychologie, de la médecine, du droit et des

forces de l'ordre. Pour faciliter la mise en œuvre de cette mesure, ces questions peuvent être intégrées aux programmes de formation et d'éducation existants.

Organismes d'agrément professionnel

Dans le volume 3, nous avons formulé des constatations concernant le comportement prédateur, violent et intimidant de l'agresseur ayant causé les pertes massives d'avril 2020 à l'égard de certains de ses patients, et en particulier des membres de la communauté afro-néo-écossaise de Dartmouth et du North End de Halifax. À partir des consultations menées auprès de membres de ces collectivités, le rapport d'Avalon a fourni des renseignements sur l'exploitation sexuelle par l'agresseur de personnes qui sollicitaient ses services, sur sa tendance à formuler des commentaires sexuellement suggestifs aux clientes marginalisées qui se présentaient à sa clinique et sur d'autres infractions au code de déontologie des denturologistes. Au sein de la communauté afro-néo-écossaise, il était connu pour abuser de sa position d'autorité à l'égard des personnes vulnérables et marginalisées.

Nous avons examiné le rôle du Denturist Licensing Board of Nova Scotia (Commission d'autorisation des denturologistes de la Nouvelle-Écosse) (Commission d'autorisation) dans la réception et l'examen des plaintes déposées contre lui, ainsi que le faible impact de la surveillance qu'elle exerce. Dans cette section, nous nous penchons à nouveau sur le rôle des mesures prises par la Commission d'autorisation dans la perspective plus large requise par notre réexamen des rôles et des responsabilités des professionnels et des organismes chargés de délivrer les permis d'exercer et de réglementer les professions. Le permis d'exercice comme professionnel de la santé confère un privilège et un statut au sein d'une collectivité, et ce privilège s'accompagne de devoirs envers le public. Pour les denturologistes, ces obligations sont fixées et leur respect est contrôlé par la Commission d'autorisation. Les membres du public comptent sur le système de délivrance de permis pour leur offrir d'importantes protections.

Dans le volume 3, nous avons constaté que l'organisme avait pris au sérieux les plaintes déposées contre l'agresseur, mené des enquêtes et, en 2007, conclu à sa responsabilité en le suspendant et en lui ordonnant de suivre des séances de counselling. Malgré cela, l'agresseur a poursuivi son comportement prédateur, violent et intimidant à l'égard des membres de collectivités marginalisées. Nous concluons donc que des insuffisances systémiques empêchaient la Commission d'autorisation

d'assurer la surveillance requise par la sécurité de la collectivité, en particulier pour un groupe rendu vulnérable par la marginalisation socio-économique et le racisme systémique.

Les pratiques employées par la Commission d'autorisation sont conformes à celles utilisées par la majorité des organismes de réglementation professionnelle; nos préoccupations dépassent ce simple organisme et concernent les limites systémiques plutôt que les limites propres à celui-ci. Comme l'a dit une personne survivante qui a participé au processus d'Avalon :

Lorsque j'entre dans le cabinet d'un médecin, je dois respecter un code de conduite pour rester dans cet espace, mais je ne vois aucun code de conduite auquel le professionnel doit adhérer. Si je suis victime de violence, de harcèlement sexuel ou d'un comportement non professionnel de sa part, est-ce que je bénéficie d'une protection? Comment je peux déposer une plainte?³⁴

Un système fondé sur les plaintes, comme celui de la Commission d'autorisation, est intrinsèquement limité parce que c'est aux patients à titre individuel d'amorcer le processus. Le dépôt d'une plainte peut constituer un lourd fardeau pour les patients peu autonomes, en particulier lorsqu'ils continuent à être suivis par le denturologiste. Il peut aussi être compliqué, car il nécessite du temps et de l'énergie, des compétences en lecture et en écriture et la connaissance des modalités. Toutes ces exigences peuvent constituer des obstacles au signalement par les patients marginalisés tels que ceux ciblés par l'agresseur. La méthode fondée sur les plaintes est donc particulièrement limitée dans ce contexte, car les prothèses dentaires durent en moyenne de sept à dix ans. Comme les interactions entre un denturologiste et ses patients sont peu nombreuses, ces derniers sont parfois peu motivés à déposer une plainte. En comparaison, de nombreuses personnes bénéficient plus régulièrement de soins dentaires généraux et seraient donc davantage incitées à prendre des mesures pour se plaindre d'un comportement inacceptable.

Nous avons cerné d'autres occasions d'intervention manquées liées au statut professionnel de l'agresseur. Comme nous l'avons mentionné plus haut dans ce chapitre, le comportement violent et intimidant de l'agresseur a été observé ou subi par des collègues. Par exemple, une de ses enseignantes à l'école de denturologie était au courant de la violence physique dont il était capable et l'une de ses consœurs denturologistes qui travaillait dans sa clinique, ainsi que Lisa Banfield, ont été témoins d'actes de violence à l'égard de patients porteurs de prothèses

dentaires. Plusieurs femmes qui travaillaient dans sa clinique ont aussi été victimes de harcèlement sexuel. Nous avons également souligné les appels de harcèlement et d'intimidation qu'il a effectués aux membres du comité d'enquête et à l'expert-denturologiste qui se sont penchés sur les plaintes déposées par ses patients auprès de la Commission d'autorisation. **Les collègues, les employés et les enseignants qui évoluaient dans l'environnement professionnel de l'agresseur disposaient de renseignements importants, mais ils pensaient ne pas être en mesure de s'attaquer efficacement à son inconduite à eux seuls. Bien qu'ils disposaient de certains moyens, ils n'avaient pas accès à un mécanisme sécuritaire pour signaler son comportement aux personnes qui avaient le pouvoir de le régler. En Nouvelle-Écosse, la profession de denturologiste compte peu de membres, ce qui a des conséquences transversales. Les organismes de réglementation peuvent surveiller plus facilement une profession de petite taille, mais ses membres peuvent hésiter à signaler le comportement non professionnel d'un confrère.**

Certains organismes d'agrément adoptent une approche plus proactive – par exemple, au moyen d'audits de pratique ou d'autres systèmes de contrôle de la qualité –, qui peut inclure des mesures de sensibilisation à la nécessité de prévenir les préjudices aux patients. Ce rôle de surveillance doit être déclenché par des plaintes multiples et des schémas de plaintes. **Une mesure relativement simple et importante consisterait pour la Commission d'autorisation des denturologistes de la Nouvelle-Écosse à bien faire connaître la procédure de dépôt de plainte.** Nous adoptons la recommandation du rapport Avalon selon laquelle les denturologistes devraient afficher dans leur clinique leur code de déontologie et la procédure de dépôt de plainte.

Certaines professions de la santé ont mis en place des mesures pour surmonter les limites d'un système de réglementation réactif fondé sur les plaintes. En 2019, l'enquête publique sur la sécurité des résidents des foyers de soins de longue durée en Ontario a recommandé que l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario révise ses politiques et procédures pour tenir compte de la possibilité que des professionnels de la santé nuisent intentionnellement aux personnes dont ils s'occupent. L'Ordre a réagi en prenant des moyens pour sensibiliser le public à la possibilité que du personnel infirmier cause des préjudices intentionnels aux patients. Il a reconnu que « le fait d'être conscient de cette possibilité peut conduire à la détection précoce et à la prévention. Il est prouvé que la connaissance est essentielle pour prévenir un tel préjudice³⁵ ». L'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario a également mis au point une série d'outils destinés à prévenir les préjudices

causés aux patients. Nous soutenons une approche proactive et encourageons tous les organismes d'agrément professionnel qui réglementent les individus qui fournissent des services aux particuliers à adopter une telle approche. Nous leur recommandons d'effectuer un suivi et de demander des comptes, au moyen d'une surveillance attentive, lorsque des modèles discernables de comportement non éthique ou illégal sont découverts.

LEÇONS APPRISSES

Généralement, les organismes d'agrément professionnel réglementent les individus auxquels ils délivrent un permis au moyen d'un système de plaintes insuffisamment proactif.

La sécurité et le bien-être des collectivités peuvent être favorisés par une surveillance plus proactive des détenteurs de permis.

Les membres des communautés marginalisées risquent particulièrement d'être soumis à un mauvais traitement et à des comportements non éthiques ou illégaux.

Recommandation C.19

SURVEILLANCE PROACTIVE PAR LES ORGANISMES D'AGRÉMENT PROFESSIONNEL

La Commission recommande que :

Tous les organismes d'agrément professionnel :

- (a) surveillent activement leurs membres afin de mieux garantir la sécurité et le bien-être des clients/patients de leurs membres;
- (b) effectuent un suivi et demandent des comptes, au moyen d'une surveillance attentive, lorsque des modèles discernables de comportement non éthique ou illégal sont découverts;

- (c) prennent des mesures pour promouvoir la connaissance de leur mécanisme de dépôt de plainte, notamment en exigeant que les détenteurs de permis affichent bien en vue leur code de déontologie et la procédure de dépôt de plainte dans leur bureau/clinique et en ligne.

POINTS DE MISE EN ŒUVRE

- Les audits des pratiques et les systèmes de contrôle de la qualité peuvent contribuer à un suivi proactif.
- Les organismes d'agrément professionnel devraient :
 - ◊ reconnaître que les communautés marginalisées se heurtent à des obstacles lorsque vient le temps de signaler un comportement préoccupant;
 - ◊ prendre des mesures pour réduire ces obstacles en s'engageant auprès de ces communautés.

Surveillance des services aux communautés pauvres et marginalisées financés par l'État

Notre examen des causes, du contexte et des circonstances des pertes massives nous amène à définir une autre avenue pour une réponse pansociétale à la violence fondée sur le sexe et, plus généralement, pour la promotion de la sécurité et du bien-être des collectivités. Nous soulignons un autre mécanisme proactif : la surveillance des services aux communautés pauvres et marginalisées financés par l'État. Là encore, cette question a été soulevée durant l'examen des preuves sur le comportement prédateur, violent et intimidant de l'agresseur.

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse offre des subventions aux personnes ayant de faibles moyens économiques pour leur permettre d'accéder aux services de santé. Reconnaisant l'importance de la santé dentaire, le ministère des Services communautaires subventionne la pose de prothèses dentaires pour les personnes

qui bénéficient d'une aide gouvernementale au revenu ou pour personne en situation de handicap. L'agresseur publicisait ses services dentaires auprès de personnes à faible revenu et les patients bénéficiaires de l'aide sociale constituaient une part relativement importante de sa clientèle. Nous dressons des constatations sur la façon dont il ciblait les membres marginalisés de ce groupe au moyen de pratiques de marketing douteuses, d'incitatifs financiers et de l'intimidation. Grâce à une stratégie délibérée de sa part, il a pu gagner un revenu substantiel à partir de fonds publics.

Le processus d'Avalon nous a appris que certains bénéficiaires considéraient les services de denturologie comme des services publics contrôlés et surveillés par les autorités publiques. S'attendre à ce que la qualité des services de santé fournis grâce à des programmes de financement public soit contrôlée est légitime, et les organismes de financement public devraient élaborer des programmes de surveillance garantissant que les services de santé financés par l'État respectent les normes professionnelles et fournissent des soins de qualité. **Le résultat souhaité est que la fourniture de services publics de santé aux personnes ayant des moyens économiques faibles soit surveillée afin de garantir la qualité de ces services et de s'assurer qu'ils sont fournis dans le respect des normes professionnelles, y compris des codes de déontologie. Un système de surveillance constituerait un point d'intervention permettant de déceler les signes avant-coureurs grâce à des audits.**

En plus de garantir que les fonds publics sont consacrés à des services de qualité, ce contrôle est nécessaire pour corriger le déséquilibre de pouvoirs entre un professionnel aisé et un client à faible revenu – un déséquilibre qui est exacerbé par le fait que le paiement est effectué par une tierce partie. En effet, les clients qui paient de leur poche ou qui sont remboursés par une assurance privée peuvent chercher d'autres fournisseurs s'ils ne sont pas satisfaits d'un service ou de la manière dont ils ont été traités durant la fourniture de ces services. En revanche, les personnes qui dépendent du financement public pour la pose de prothèses dentaires disposent de moins d'options pour la fourniture de services. Elles n'ont accès qu'aux services pour lesquels un denturologue est prêt à accepter le montant de la subvention publique, qui est inférieur au prix courant.

Recommandation C.20

SURVEILLANCE DES SERVICES AUX COMMUNAUTÉS PAUVRES ET MARGINALISÉES FINANCÉS PAR L'ÉTAT

La Commission recommande que :

Tous les ordres de gouvernement surveillent les services publics de santé fournis par des prestataires indépendants aux personnes à faibles moyens économiques et à celles qui sont autrement marginalisées, dans le but de garantir que ces services sont de qualité et sont offerts dans le respect des normes professionnelles, y compris des codes de déontologie.

Les gouvernements devraient travailler en partenariat avec les organismes d'agrément professionnel à cette fin.

Partie D : **Application des leçons apprises**

CHAPITRE 13

Accès aux armes à feu et sécurité des collectivités

Introduction

Dans le cadre de notre mandat, nous avons à enquêter sur l'accès de l'agresseur aux armes à feu en tant que l'un des éléments constitutifs des causes, du contexte et des circonstances des pertes massives survenues en avril 2020. Nos principales constatations concernant l'accès de l'agresseur à des armes à feu et l'emploi de celles-ci figurent dans les volumes 2 et 3; nous les résumons ici. **La principale constatation que nous faisons est la suivante : le régime canadien relatif aux armes à feu n'a pas permis d'empêcher l'agresseur d'acquérir les moyens de commettre les pertes massives survenues en avril 2020.** Nous jugeons ce régime au regard de son fonctionnement en conjonction avec d'autres composantes de nos systèmes de sécurité publique et communautaire. C'est la société canadienne, notre collectivité de collectivités, qui décide quelles armes létales doivent être mises à la disposition des civils, à quelles fins et sous quelles conditions.

Le thème central du Rapport final est le suivant : une approche de santé publique axée sur les causes profondes et la prévention est le moyen le plus efficace d'assurer la sécurité et le bien-être des collectivités. Une seule solution ne permet pas de prévenir la violence et son escalade menant à des pertes massives. Une approche à plusieurs volets est nécessaire. Nos constatations sont incontestables : l'application effective de la réglementation sur les armes à feu constitue un volet essentiel de toute approche de la prévention fondée sur la santé publique.

Les pertes massives ont placé le discours public canadien sur le contrôle des armes à feu à un moment critique. L'expérience de plusieurs pays montre que les événements meurtriers dévastateurs peuvent servir de catalyseur à une réforme de fond basée sur une compréhension commune des causes, du contexte et des circonstances d'un incident. Dans un même temps, cette conversation collective actuelle

est profondément marquée par une polarisation des points de vue qui génère des prises de position opposées plutôt qu'un dialogue. Dans ce contexte, la situation des États-Unis revêt une attention particulière, non seulement en raison de notre frontière commune, mais aussi en raison de leur influence culturelle, de leur culture des armes à feu particulière et du fait qu'ils sont l'un des plus grands fabricants d'armes au monde.

Dans la première section de ce chapitre, nous donnons un aperçu de la situation des armes à feu au Canada. Cette section vise à fournir des éléments d'information et de contexte pour les réflexions qui suivent. Il s'agit d'une vue d'ensemble de la réglementation des armes à feu et d'une série de données statistiques sur les armes à feu et leur emploi. Nous proposons également un aperçu des obligations juridiques canadiennes en matière de réglementation des armes à feu. La deuxième section est un résumé de nos constatations sur l'accès et l'emploi des armes à feu par l'agresseur, ainsi qu'une présentation des questions soulevées par ces constatations.

Dans la troisième section, nous présentons ce que nous avons appris sur les pertes massives, les armes à feu et la réglementation des armes à feu. Nous étudions les relations entre les armes à feu et leur contrôle et les fusillades de masse aux États-Unis, en nous appuyant sur l'exposé du volume 3, *Violence*, et nous passons brièvement en revue les réponses apportées par les États-Unis à ces événements. Nous analysons les réponses apportées en matière d'armes à feu à la suite de pertes massives survenues en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et en Australie, et nous tirons les leçons de ces expériences internationales.

Dans la quatrième section, nous examinons la réglementation canadienne en matière d'armes à feu. Dans un premier temps, nous présentons une perspective historique, puis nous abordons l'évolution de la situation après les pertes massives d'avril 2020. Nous nous concentrons ici sur la manière dont les développements technologiques, les pertes massives et d'autres crimes ont façonné l'approche du Canada en matière de contrôle des armes à feu.

Dans la cinquième section, nous abordons l'avenir de la prévention de la violence par le biais du contrôle des armes à feu. La réflexion s'articule autour de trois stratégies principales : la réforme législative et réglementaire, la lutte contre la contrebande transfrontalière d'armes à feu et de munitions, et le renforcement de l'application de la réglementation. Dans la sixième section, nous examinons le second volet de la prévention en nous intéressant, au-delà de la réglementation, à

des sujets tels que la sensibilisation du public et les mécanismes visant à promouvoir la sécurité des collectivités.

Nous concluons le chapitre en formulant nos constatations et nos recommandations.

Les armes à feu au Canada : portrait de la situation actuelle

Dans cette section, nous présentons un portrait de la situation actuelle des armes à feu au Canada : un aperçu du régime juridique et réglementaire, des statistiques sur la possession d'armes à feu, de la relation entre les armes à feu et la criminalité, notamment dans le contexte rural, des comparaisons internationales sur les statistiques relatives aux armes à feu, et des obligations juridiques internationales du Canada dans ce domaine. La section est conçue comme une introduction à notre réflexion sur l'accès aux armes à feu et la sécurité des collectivités.

La réglementation des armes à feu au Canada

Les Canadien(ne)s ont encadré l'emploi des armes à feu par les civils depuis les débuts de la Confédération. Le droit canadien restreint et réglemente la possession, l'emploi et la cession d'armes à feu et de munitions. En 1969, des modifications ont été apportées au *Code criminel* afin de créer les catégories d'armes à feu « sans restriction », « à autorisation restreinte » et « prohibées », lesquelles catégories existent encore aujourd'hui. Au cours des 50 dernières années et plus, des changements sont intervenus dans la classification des différents types d'armes à feu et dans les responsabilités légales des personnes cherchant à acquérir, posséder, entreposer et céder des armes à feu.

Le *Code criminel*, L.R.C, 1985, ch. C-46, au par. 84(1), définit trois types d'armes à feu : les armes à feu prohibées, les armes à feu à autorisation restreinte et les armes à feu sans restriction. En général, les armes à feu prohibées comprennent certaines armes de poing, les armes à feu entièrement automatiques et les armes à canon scié. Les armes à feu à autorisation restreinte comprennent les armes de

poing et certaines carabines. Les armes à feu sans restriction comprennent les carabines et les fusils de chasse (ou armes d'épaule) qui ne sont pas classés sous les catégories des armes à autorisation restreinte ou des armes prohibées.

Dans de nombreux cas, la législation canadienne utilise les caractéristiques techniques d'une arme à feu (telles que la longueur du canon ou le mécanisme de mise à feu) pour classer l'arme. Toutefois, l'article 117.15 du *Code criminel* donne également au gouverneur en conseil la possibilité de classer des armes à feu comme armes à **autorisation restreinte** ou **prohibées**, sauf si « ..., à son avis, [elle] peut raisonnablement être utilisée au Canada pour la chasse ou le sport ». Le gouverneur en conseil (en termes pratiques, le cabinet fédéral) prend ces décisions par le biais de décrets. Une fois que le gouverneur en conseil restreint ou interdit un modèle d'arme à feu, les variantes de ce modèle doivent faire l'objet de la même classification. La GRC émet un avis sur la manière dont les modèles d'armes à feu doivent être classés en fonction de leurs caractéristiques, notamment s'il s'agit de variantes d'armes à autorisation restreinte ou d'armes prohibées. Ces avis sont publiés dans un long document connu sous le nom de Tableau de référence des armes à feu, qui est accessible au public en ligne.

De plus, le Canada a régulièrement apporté des modifications importantes à la manière dont les armes à feu sont réglementées et contrôlées, ainsi qu'à la manière dont les responsabilités légales sont exercées. L'adoption de la *Loi sur les armes à feu* (L.C. 1995, ch. 39) a marqué une transition majeure à cet égard. Le Programme canadien des armes à feu, un programme de la GRC, est chargé de l'application de la *Loi sur les armes à feu* et de l'administration de ses dispositions, notamment de celles relatives à la délivrance des permis et à l'enregistrement.

Dans chaque province se trouve un contrôleur des armes à feu (CAF), nommé soit par le gouvernement du Canada, soit par le conseil exécutif de la province. Chacun des trois territoires partage un CAF avec une province voisine (le Yukon avec la Colombie-Britannique, les Territoires du Nord-Ouest avec l'Alberta et le Nunavut avec le Manitoba). En plus de leurs tâches administratives, les CAF sont chargés de prendre des décisions en matière de délivrance de permis (c'est-à-dire accorder, refuser, révoquer ou assortir de conditions un permis de possession et d'acquisition), d'autorisation de transport, d'autorisation de port et de cession d'armes à feu.

Chaque province nomme également des préposés aux armes à feu (généralement des policiers ou des membres civils de la GRC) pour procéder à des inspections et veiller au respect de la *Loi sur les armes à feu*. Ces préposés peuvent demander au

tribunal de rendre une ordonnance d'interdiction préventive s'il est dans l'intérêt du public qu'une personne ne soit pas en possession d'une arme réglementée par la loi. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils peuvent exiger que des armes à feu leur soient présentées et procéder à tout test ou analyse. Le non-respect de ces obligations constitue une infraction punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité, et toute infraction antérieure à la *Loi sur les armes à feu* peut entraîner des complications lorsqu'une personne souhaite renouveler son permis d'armes à feu.

Aujourd'hui, pour pouvoir acquérir et posséder des armes à feu, un particulier doit demander et obtenir un permis de possession et d'acquisition (PPA). Il existe deux types de permis : l'un permet de posséder des armes à feu sans restriction, l'autre des armes à feu à autorisation restreinte.

Les armes à feu à autorisation restreinte doivent être enregistrées et leur propriétaire doit suivre une formation de sécurité plus poussée. Leur emploi est limité à certaines activités, telles que le tir sur cible ou les compétitions, ou encore la constitution d'une collection. Dans des circonstances limitées, un particulier peut être autorisé à posséder ou à acquérir une arme à feu à autorisation restreinte à des fins professionnelles ou, très rarement, pour protéger sa vie.

Un particulier ne peut légalement posséder des armes à feu prohibées que si le particulier et l'arme à feu bénéficient de « droits acquis » en vertu de l'article 12 de la *Loi sur les armes à feu*. Le fait de bénéficier de droits acquis signifie que l'on peut conserver certaines armes à feu prohibées qui ont été enregistrées au nom de la personne en question à des dates précises fixées par la *Loi sur les armes à feu*.

Les armes à feu historiques ne sont soumises à aucune obligation de permis ou d'enregistrement.

Terminologie des armes à feu

Armes à feu automatiques

Une arme à feu automatique peut continuer à faire feu sans que le tireur ait à appuyer à nouveau sur la gâchette. Elle continuera à faire feu tant que la gâchette sera enfoncée, jusqu'à ce qu'il n'y ait plus de munitions. Une mitrailleuse est un exemple d'arme à feu automatique.

Armes à feu semi-automatiques

Dans le cas d'une arme à feu semi-automatique, le tireur appuie sur la gâchette, une cartouche est tirée et une nouvelle cartouche est automatiquement rechargée. Bien que l'on associe souvent le terme « semi-automatique » aux carabines, qui sont des armes d'épaule dont le canon est rainuré pour améliorer la précision, il peut s'appliquer à n'importe quel type d'arme, y compris aux armes de poing.

Armes à feu à tir sélectif

Les armes à feu sont capables de tirer en mode semi-automatique ou en mode entièrement automatique.

Armes à feu de style arme d'assaut

L'expression « arme à feu de style arme d'assaut » est contestée au Canada. D'aucuns emploient cette expression pour désigner les armes à feu à tir sélectif. D'autres emploient cette expression pour désigner une catégorie particulière d'armes à feu semi-automatiques : les carabines semi-automatiques à percussion centrale pouvant être équipées de chargeurs amovibles de grande capacité. Ces armes à feu peuvent être rechargées beaucoup plus rapidement que d'autres carabines et permettent un tir soutenu.

En règle générale, ces armes à feu de style arme d'assaut correspondent souvent à une version destinée aux civils d'une arme à feu conçue à l'origine pour le service militaire. À différentes époques, ces armes à feu ont été appelées armes « paramilitaires », armes « de style militaire », « armes de sport modernes », « armes noires », « armes d'assaut » et « fusils d'assaut »².

Ce débat sur les termes utilisés peut être vif. Par exemple, de nombreuses personnes considèrent le AR-15 comme une arme d'assaut. Ceux qui assimilent les armes d'assaut à des armes automatiques ne classent pas le AR-15 dans cette catégorie. Le décret de mai 2020 (C.P. 2020-298) a interdit le AR-15 et toutes ses variantes. Nombre d'entre elles ont été désignées comme variantes dans le décret. D'autres modèles ont depuis été identifiés comme des variantes du AR-15.

La présente Commission emploie l'expression « armes à feu de style arme d'assaut » pour désigner les carabines semi-automatiques à percussion centrale

pouvant être équipées de chargeurs grande capacité. Une arme de style arme d'assaut est une arme semi-automatique à percussion centrale souvent inspirée de modèles militaires et qui peut être équipée d'un chargeur amovible.

Les statistiques sur les armes à feu au Canada

Les données canadiennes sur les armes à feu et leurs conséquences présentent de nombreuses lacunes. Dans une présentation récente au Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes, Statistique Canada a reconnu ces limites et la nécessité générale d'améliorer la collecte de données nationales sur les armes à feu utilisées dans la commission d'infractions criminelles, en obtenant notamment « des détails sur le type exact d'arme à feu, leur propriétaire (p. ex. l'accusé, la victime ou une autre personne), comment elles étaient entreposées, ou si le propriétaire était titulaire d'un permis³ ». Au cours des dernières années, plusieurs changements ont déjà été apportés pour résorber ces limites et Statistique Canada a indiqué qu'il continuait de collaborer avec divers partenaires, y compris des services de police, « pour cerner ces besoins essentiels en matière de renseignements et [y] répondre⁴ ».

Nous présentons ici, à titre de base d'information commune pour la réflexion menée dans le présent chapitre, quelques statistiques essentielles dans les catégories suivantes : nombre de titulaires de permis et d'armes à feu, crimes violents commis à l'aide d'armes à feu, armes à feu et violence fondée sur le sexe, blessures et suicides liés aux armes à feu, collectivités rurales et armes à feu.

Le nombre de titulaires de permis et d'armes à feu

- En date du 31 décembre 2020, le Programme canadien des armes à feu enregistrait un total de 2 206 755 permis d'armes à feu valides, ce qui représente environ 5,6 % de la population canadienne. Les quatre provinces où le nombre de permis délivrés est le plus élevé sont, dans l'ordre, l'Ontario, le Québec, l'Alberta et la Colombie-Britannique. Les provinces et territoires

où le taux de délivrance de permis est le plus élevé sont le Yukon (18,5 %), Terre-Neuve-et-Labrador (14 %), les Territoires du Nord-Ouest (12,1 %) et le Nouveau-Brunswick (8,9 %).

- Les estimations du nombre d'armes à feu détenues par des particuliers au Canada varient considérablement. Le site Web du ministère de la Justice du Canada estime qu'il y a environ sept millions d'armes à feu privées au Canada, tandis que l'enquête internationale sur les armes légères (Small Arms Survey) a estimé le nombre total d'armes à feu légales et illicites détenues par des civils au Canada en 2017 à 12 700 000.
- Selon le rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Blake Brown, Ph. D., professeur d'histoire et directeur du département d'histoire de l'Université Saint Mary's à Halifax (le rapport Brown) : « Le nombre exact d'armes à feu de style arme d'assaut au Canada est inconnu parce que beaucoup de ces armes sont classées comme des armes à feu sans restriction et ne sont donc pas enregistrées. Les estimations diffèrent quant au nombre d'armes à feu de style arme d'assaut prohibées par le décret du 1^{er} mai 2020. En 2021, la GRC a estimé à environ 150 000 le nombre d'armes à feu concernées. Un groupe de pression de l'industrie des armes, l'Association canadienne des armes et munitions de sport (Canadian Sporting Arms and Ammunition Association, CSAAA), a quant à elle estimé à 518 000 le nombre d'armes à feu nouvellement prohibées. Quelle que soit l'estimation retenue, le nombre d'armes à feu prohibées en 2020 ne représente qu'une fraction du nombre total d'armes détenues par des civils au Canada et ne constitue qu'une partie du nombre d'armes semi-automatiques à percussion centrale en circulation⁵ ».

Les crimes violents commis à l'aide d'armes à feu

Dans une étude réalisée en 2022, Statistique Canada indique qu'« il y a eu 8 047 victimes de crimes violents sur les lieux desquels une arme à feu était présente, ce qui représente 2,6 % de toutes les victimes de crimes violents⁶ ». Dans ce rapport, on trouve les nombreuses constatations suivantes :

- Par rapport à 2020, les crimes violents commis à l'aide d'une arme à feu ont diminué de 5 % en 2021, passant d'un taux de 29,0 victimes pour 100 000 habitants à un taux de 27,4 victimes pour 100 000 habitants. Au cours de la même période, le taux global de crimes violents a augmenté de 4 %.

- La diminution du nombre de crimes violents commis à l'aide d'une arme à feu est principalement attribuable au recul enregistré dans les régions urbaines, plus précisément dans la région métropolitaine de recensement de Toronto, où le taux observé en 2021 était de 22 % inférieur à celui affiché en 2020.
- Le taux de crimes violents commis à l'aide d'une arme à feu était considérablement plus élevé dans les régions rurales du nord du Canada (107,1 victimes pour 100 000 habitants) que dans les régions rurales du sud (26,7) et les régions urbaines (24,8). Ces résultats concordent avec les tendances relatives aux crimes violents en général.
- En 2021, le taux de crimes violents commis à l'aide d'une arme à feu dans les régions rurales du nord a atteint un sommet inégalé depuis que des données comparables ont commencé à être diffusées en 2009.
- Après avoir connu une période de recul au début des années 2010, les crimes violents commis à l'aide d'une arme à feu ont suivi une tendance généralement à la hausse. En 2021, le taux de crimes violents commis à l'aide d'une arme à feu était de 25 % supérieur à celui enregistré 10 ans plus tôt, en 2012.
- Comme cela a toujours été le cas, les armes de poing étaient le type d'arme à feu le plus souvent présent sur les lieux des affaires de crimes violents commis à l'aide d'une arme à feu en 2021, ce qui était particulièrement vrai dans les régions urbaines. Quant aux régions rurales, ce sont les carabines ou les fusils de chasse qui étaient plus souvent présents lors de la perpétration des crimes violents commis à l'aide d'une arme à feu.
- Les voies de fait, le vol qualifié et les infractions au *Code criminel* se rapportant explicitement aux armes à feu, qui comprennent le fait de décharger une arme à feu avec une intention particulière, le fait de braquer une arme à feu et l'usage d'une arme à feu lors de la perpétration d'un acte criminel, représentaient 80 % des crimes violents commis à l'aide d'une arme à feu en 2021.
- Même si des armes à feu étaient présentes sur les lieux d'une faible proportion de tous les crimes violents, les affaires dans lesquelles une arme à feu était présente ont plus souvent fait plusieurs victimes et entraîné des blessures graves ou la mort, comparativement aux affaires dans lesquelles un autre type d'arme était présent ou aucune arme n'était présente.
- En 2021, il y a eu 297 victimes d'homicide au Canada dont la principale cause de décès était la décharge d'une arme à feu, ce qui se traduit par un taux de 0,78 pour 100 000 habitants. Il s'agit du plus haut taux enregistré depuis 1992.

- Pour une sixième année consécutive, parmi les victimes d'homicides, la cause du décès était plus souvent la décharge d'une arme à feu, et 40 % des homicides en 2021 mettaient en cause une arme à feu. La majorité (57 %) des homicides par arme à feu ont été commis au moyen d'une arme de poing⁷.

Ce rapport de Statistique Canada a également révélé que « les affaires sur les lieux desquelles une arme à feu est présente font plus souvent plusieurs victimes » :

- Bien que les crimes violents commis à l'aide d'une arme à feu représentent une faible minorité des crimes violents en général, les armes à feu sont surreprésentées dans les affaires de crimes violents ayant fait plusieurs victimes ainsi que dans les affaires de crimes violents ayant entraîné des blessures graves ou la mort.
- En 2021, 1 victime sur 5 (21 %) de crime violent commis à l'aide d'une arme à feu a été impliquée dans une affaire ayant fait deux victimes (15 %) ou trois victimes ou plus (6 %). Les affaires de crimes violents commis avec un autre type d'arme (dont 11 % ont fait deux victimes et 3 %, trois victimes ou plus) ou dans lesquelles aucune arme n'était présente (dont 7 % ont fait deux victimes et 1 %, trois victimes ou plus) ont fait moins souvent plusieurs victimes⁸.

Les armes à feu et la violence fondée sur le sexe

Dans le volume 3, nous avons examiné les limites associées aux statistiques canadiennes concernant la violence fondée sur le sexe en mettant en lumière des initiatives pour combler ces lacunes. Nous présentons ici des statistiques récentes sur la violence fondée sur le sexe commise à l'aide d'armes à feu.

- Selon une étude menée par Statistiques Canada en 2022, « Tendances des crimes violents commis à l'aide d'une arme à feu au Canada, 2009 à 2020 », dans l'ensemble, parmi les victimes de genre féminin de crimes violents commis à l'aide d'une arme à feu, 1 personne sur 4 (25 %) a été agressée par un conjoint ou un autre partenaire intime, actuel ou ancien. En revanche, cette proportion était de 2,2 % chez les victimes de genre masculin en 2020. Parmi les victimes, une proportion plus élevée d'hommes ont été agressés par un étranger, un ami ou une connaissance (83 % par rapport à 64 % des femmes).
- Toujours d'après cette étude, « pour les femmes, la violence entre partenaires intimes commise à l'aide d'une arme à feu était plus fréquente

dans les régions rurales. En 2020, le taux de femmes victimes de violence entre partenaires intimes commise à l'aide d'une arme à feu s'élevait à 8,1 pour 100 000 femmes dans les régions rurales du sud, et à 31 pour 100 000 femmes dans les régions rurales du nord (par rapport à 4,1 dans les régions urbaines). Les victimes de violence entre partenaires intimes représentaient près du tiers (32 %) des victimes de genre féminin de crimes commis à l'aide d'une arme à feu dans les régions rurales du sud et 38 % des victimes dans les régions rurales du nord. Cette tendance avait également été observée au cours des années précédentes ».

- Une méta-analyse internationale de la violence entre partenaires intimes perpétrée par des hommes a révélé que l'accès à une arme à feu multipliait par plus de dix la probabilité de tuer une partenaire, par opposition à la violence non mortelle.
- Les statistiques relatives aux armes à feu et à la violence fondée sur le sexe sont restreintes en raison des limites liées à la collecte des données, tant au Canada qu'à l'étranger. Par exemple, l'intimidation au moyen d'une arme à feu n'est pas prise en compte par la plupart des systèmes de données.

Les blessures et suicides liés aux armes à feu

Les statistiques sur les décès et les blessures liés aux armes à feu sont peu nombreuses en raison de la manière dont les données sont collectées au Canada.

Un rapport de Statistique Canada datant de 2022 a présenté ce résumé des décès par arme à feu au Canada en 2020 :

- Les crimes violents, c'est-à-dire les homicides et les autres infractions causant la mort, ne sont pas la principale cause de décès par arme à feu au Canada. Selon les données les plus récentes tirées de la Base canadienne de données de l'état civil, il y a eu 714 décès causés par la décharge d'une arme à feu au Canada en 2020, comparativement à 836 en 2019. À l'instar des années précédentes, la majorité (71 %) de ces décès découlaient de lésions auto-infligées. Les homicides ou les voies de fait étaient la deuxième cause la plus courante de décès par armes à feu (24 %), les autres étant classés comme étant accidentels (3 %) ou le résultat d'une intervention de la force publique (2 %)⁹.

À titre de comparaison, en 2004, 743 Canadien(ne)s ont été tués par armes à feu (2,4 pour 100 000 habitants) et, malgré l'attention portée par les médias à la criminalité en zone urbaine, 80 % de ces décès par armes à feu étaient attribuables à des suicides.

D'autres données sur les blessures et les suicides liés aux armes à feu sont disponibles :

- Les recherches de l'Association canadienne des médecins d'urgence montrent que les habitants des zones rurales et les populations autochtones sont exposés de manière significative et disproportionnée aux risques de blessures et de décès liés aux armes à feu. L'association établit un contraste entre ce constat et la tendance à associer le risque lié aux armes à feu à la violence des gangs urbains (bien qu'il s'agisse là aussi d'un phénomène préoccupant).
- La population autochtone du Canada, notamment les Premières Nations, les Inuits et les Métis, représente 4,3 % de la population générale. Bien que les jeunes Autochtones âgés de 15 à 24 ans ne représentent qu'une fraction de la population, leur taux de suicide est 5 à 6 fois supérieur à celui de la population canadienne en général; ce taux est particulièrement élevé chez les jeunes Inuits, où il est 11 fois supérieur à la moyenne nationale. Le suicide et les blessures infligées à soi-même sont la principale cause de décès chez les jeunes des Premières Nations âgés de 15 à 24 ans, alors que dans la population générale des jeunes, il s'agit de la mort accidentelle.
- Une étude récente menée en Ontario a mis en évidence une corrélation étroite entre les communautés à faible revenu et un taux plus élevé de blessures par armes à feu.
- Les décès par armes à feu représentent 28 % des suicides (dont 26,2 % chez les hommes et 6,6 % chez les femmes).
- Les taux de suicide chez les jeunes hommes canadiens sont plus élevés dans les régions rurales; plus la taille de la collectivité diminue, plus le taux de suicide des hommes augmente.
- Le pourcentage de suicides impliquant une arme à feu varie considérablement d'une région à l'autre et est fonction, entre autres, de la disponibilité des armes à feu. Les recherches de l'Association canadienne des médecins d'urgence montrent que la réduction de l'accès aux armes à feu peut atténuer ces risques : « Dans l'ensemble, les suicides liés aux armes à feu ont diminué de 43 % depuis la mise en place de lois plus strictes sur les armes

à feu en 1991 et de 23 % depuis la mise en place de la *Loi sur les armes à feu* en 1995¹⁰ ».

Les collectivités rurales et les armes à feu

Dans la partie A de ce volume, nous avons abordé le sujet de la possession d'armes à feu dans les collectivités rurales. Voici un bref résumé de notre réflexion :

- La possession d'armes à feu est généralement plus élevée dans les collectivités rurales et, par conséquent, les armes à feu y sont généralement plus accessibles.
- Selon les données de 2017 de Statistique Canada, les taux de crimes violents liés aux armes à feu sont généralement plus élevés dans les régions rurales que dans les centres urbains de la plupart des provinces.
- Comme évoqué ci-dessus, le taux d'homicides entre partenaires intimes rapporté au nombre d'habitants est beaucoup plus élevé dans les régions rurales et les armes à feu y sont beaucoup plus fréquemment employées.

Comparaison avec d'autres pays

La Coalition canadienne pour le contrôle des armes, qui a participé aux travaux de la Commission comme Participante, a présenté un aperçu comparatif des taux de possession d'armes à feu et de la violence et de la criminalité liées aux armes à feu.

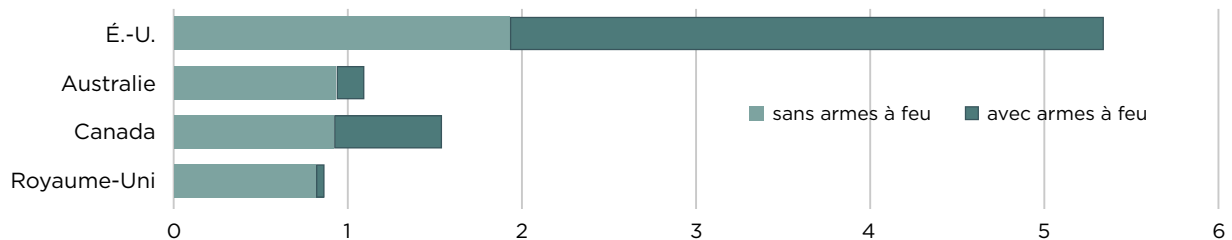
- Le Canada se situe au cinquième ou au sixième rang mondial pour ce qui est du taux de possession d'armes à feu par des civils.
- Le Canada se situe au quatrième rang des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques pour ce qui est du taux de mortalité par armes à feu.
- En 2016, le Royaume-Uni, qui compte deux fois plus d'habitants que le Canada, a enregistré 25 meurtres par armes à feu. Le Canada en a enregistré 223. En 2021, ces chiffres s'élevaient à 30 au Royaume-Uni et à 277 au Canada.
- Dans le monde entier, les données provenant des pays industrialisés indiquent qu'une réglementation stricte et un accès contrôlé aux armes à feu

se traduisent par une baisse des taux de violence et de crimes commis à l'aide d'armes à feu.

- En règle générale, l'augmentation du nombre de détenteurs d'armes à feu est associée à une augmentation du nombre d'actes de violence commis à l'aide d'armes à feu.

Dans une présentation récente au Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes, la coalition a déclaré que le Canada, le Royaume-Uni et l'Australie présentaient « à peu près les mêmes taux en ce qui concerne les raclées, les poignardages et d'autres types d'homicides pour 100 000 habitants », mais qu'il existait une « profonde différence » entre ces pays en ce qui concerne la violence par armes à feu, le Canada affichant un taux beaucoup plus élevé. La Coalition pour le contrôle des armes nous a également fourni un tableau présentant une comparaison des taux d'homicides avec et sans armes à feu au Canada, au Royaume-Uni, en Australie et aux États-Unis¹¹.

Comparaison des homicides sans armes à feu et avec armes à feu (pour 100 000 habitants)



Les obligations juridiques internationales du Canada

Le Canada s'est engagé à se conformer à un certain nombre d'obligations internationales en matière de réglementation des armes à feu. Certaines sont juridiquement contraignantes; d'autres sont de nature persuasive sur le plan juridique, mais pourraient devenir contraignantes.

Lorsque des représentants de pays se réunissent pour négocier des accords internationaux, notamment des traités et des conventions concernant les armes à feu, les obligations contenues dans ces accords peuvent influencer sur le comportement

d'un pays de différentes manières. Tout d'abord, un pays peut être « signataire » d'un accord international. En signant l'accord, le pays exprime son intention de s'y conformer. Une fois l'accord signé, il incombe à chaque pays signataire d'assurer le traitement du traité conformément à ses propres procédures nationales. Les pays signataires doivent s'abstenir de mesures qui iraient à l'encontre de l'objet et de la finalité de l'accord, mais ne seront officiellement liés par l'accord qu'aux prochaines étapes du processus, à savoir sa ratification et sa mise en œuvre.

Lorsqu'un pays est prêt à être juridiquement lié par un accord international qu'il a signé, il prépare un document officiel pour informer les autres pays de son consentement à être lié par les obligations de l'accord. Le pays doit alors mettre en œuvre les obligations dudit accord international et, dans certains cas, adopter de nouvelles lois nationales pour garantir la conformité des lois du pays aux dispositions de l'accord international.

Par ailleurs, un pays peut accepter d'être juridiquement lié à un accord international même s'il n'a pas pris part au processus de négociation de cet accord. C'est ce qu'on appelle « l'adhésion », un acte qui a le même effet juridique que la ratification.

Ci-après sont présentés les accords internationaux qui imposent au Canada des obligations de contrôle concernant la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de munitions et d'armes connexes. Certaines dispositions de ces accords, mais pas toutes, ont été transcrites dans les lois et les réglementations canadiennes. Comme nous l'abordons plus en détail ci-dessous, cependant, la réglementation canadienne sur les armes à feu demeure inadéquate dans certains domaines tels que le marquage des armes à feu et la tenue de dossiers, lesquels représentent des instruments essentiels pour tracer et réguler l'utilisation des armes à feu.

Convention interaméricaine, 1997

Le Canada est signataire de la Convention interaméricaine de 1997 contre la fabrication et le trafic illicites des armes à feu, munitions, explosifs et autres matériels connexes (CIFTA), mais ne l'a pas encore ratifiée. En signant cette convention, le Canada a exprimé l'intention de se conformer à la CIFTA; les obligations en matière d'armes à feu prescrites par ladite convention deviendront juridiquement contraignantes dès lors que le pays la ratifiera. Au nombre des autres obligations, la CIFTA impose au Canada :

- de marquer les armes à feu pour en permettre le traçage et l'identification (origine, importation et possession);
- d'ériger en infraction la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu;
- de gérer correctement les armes à feu confisquées et saisies;
- de veiller à la mise en place de régimes de permis d'importation, d'exportation et de transit;
- de renforcer les contrôles aux points d'exportation;
- d'instaurer d'autres mesures de sécurité, notamment en matière de protection et de gestion des stocks¹².

Protocole sur les armes à feu, 2005

Le Canada a également signé, mais pas ratifié, le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions (Protocole sur les armes à feu), additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. Entré en vigueur en 2005, le Protocole sur les armes à feu vise précisément le crime organisé en matière d'armes à feu. En signant le protocole, le Canada a exprimé son intention de se conformer à ses dispositions, qui imposent aux pays les obligations suivantes :

- ériger en infraction la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu;
- adopter des mesures efficaces de contrôle et de sécurité, notamment concernant l'élimination des armes à feu, afin d'empêcher leur vol et leur détournement vers le marché illicite;
- établir un système d'autorisations ou de permis gouvernementaux pour garantir que la fabrication et le commerce des armes à feu se fassent de façon licite;
- garantir le marquage, l'enregistrement et le traçage adéquats des armes à feu et une coopération internationale efficace à cet égard¹³.

La Commission a reçu des observations de Participant(e)s de la part de la Coalition canadienne pour le contrôle des armes concernant l'évaluation de la conformité de la loi canadienne aux obligations internationales stipulées dans la CIFTA et dans le Protocole sur les armes à feu. D'après ces observations, le régime réglementaire canadien déroge aux normes minimales établies par ces accords, notamment en

ce qui concerne les obligations de marquage des armes à feu au Canada pour en permettre leur traçage et leur identification (origine, importation et possession) et celles visant à garantir le marquage, l'enregistrement et le traçage adéquats des armes à feu et une coopération internationale efficace à cet égard.

Traité sur le commerce des armes, 2019

En septembre 2019, le Canada a adhéré au Traité sur le commerce des armes (TCA), un accord international visant à réduire la grande disponibilité et l'utilisation abusive des armes qui découlent d'une réglementation insuffisante du commerce des armes. Le TCA reconnaît que la disponibilité des armes à feu, en particulier dans les zones de conflit, aggrave les souffrances de la population et nuit à la sécurité et au développement à l'échelle de la planète.

Le TCA définit des normes communes concernant le commerce international des armes classiques et enjoint les pays à agir d'une manière responsable, transparente et fondée sur la reddition de comptes dans le cadre de la cession d'armes à feu. Le TCA reconnaît qu'en instaurant des contrôles efficaces à l'exportation, les pays peuvent restreindre la circulation des armes à feu vers des groupes illicites (terroristes et criminels, par exemple) et veiller à ce que les armes qu'ils exportent ne soient pas utilisées à des fins inappropriées.

Autres obligations

La ratification et la pleine mise en œuvre de ces accords internationaux concernant précisément les armes à feu seraient compatibles avec les engagements plus généraux du Canada en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIRDGP), qui comporte une obligation de protéger ses citoyens contre la violence. Dans la mesure où les femmes sont victimes de façon disproportionnée d'homicides commis à l'aide d'armes à feu dans le cadre d'actes de violence entre partenaires intimes, le renforcement de la réglementation des armes à feu au Canada répondrait également aux obligations imposées au pays par le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women).

Comme les observations des Participant(e)s de la Coalition pour le contrôle des armes l'ont souligné, le Canada est également tenu de respecter des obligations internationales à l'égard des droits de la personne, notamment de protéger le droit à la vie des personnes, qui imposent certaines normes réglementaires minimum en matière d'armes à feu. D'après le rapport final rédigé en 2006 par Barbara Frey, rapporteuse spéciale des Nations Unies chargée de la question de la prévention des violations des droits de la personne commises à l'aide d'armes de petit calibre et d'armes légères, les mesures réglementaires décrites ci-après constituent des étapes particulièrement essentielles pour les pays afin d'assurer une protection concrète des droits de la personne :

- interdiction de la possession par des civils d'armes conçues pour un usage militaire;
- mise en œuvre et promotion d'amnisties pour encourager ceux qui utilisent des armes à les déposer;
- obligation pour les fabricants de mettre en place un système de marquage et de traçage des armes;
- obligation de renouveler périodiquement les permis pour empêcher toute cession à des personnes non autorisées;
- obligation d'attester de l'obtention d'armes à feu à des fins légitimes;
- obligation d'aptitude mentale pour la délivrance de permis et l'acquisition d'armes;
- examen des antécédents judiciaires, de violence entre partenaires intimes et de violence familiale avant la délivrance de permis¹⁴.

Le rapport final de la rapporteuse spéciale Frey souligne également : « Bien que la réglementation de la possession par des civils d'armes à feu demeure une question controversée du débat public, en grande partie en raison des efforts entrepris par les fabricants d'armes à feu et les organisations en faveur des armes à feu aux États-Unis d'Amérique, il existe en réalité un consensus quasi unanime sur la nécessité d'établir des normes minimum raisonnables pour la législation nationale concernant l'autorisation de la possession d'armes par des civils, afin de promouvoir la sécurité publique et de protéger les droits de la personne¹⁵ ».

Afin de respecter ses obligations internationales, la Coalition pour le contrôle des armes recommande que le Canada ratifie la CIFTA et le Protocole sur les armes à feu, et qu'il mette pleinement en œuvre ces deux accords ainsi que le PoA

(Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illícite des armes légères sous tous ses aspects) et l'ITI (Instrument international de traçage). Nous souscrivons à cette observation et l'intégrons dans nos recommandations formulées à la fin de ce chapitre (Recommandation C.25 – Application efficace, cohérente et responsable des règlements sur les armes à feu).

L'accès de l'agresseur aux armes à feu : résumé des constatations

Dans les volumes 2 et 3, nous avons exposé nos constatations sur les armes à feu que l'agresseur a utilisées les 18 et 19 avril 2020 et sur la manière dont il les a acquises. **Nous avons établi que l'agresseur possédait au moins quatre armes à feu semi-automatiques. Il en avait fait passer trois en contrebande des États-Unis vers le Canada et avait hérité de l'une d'entre elles d'un ami. L'une d'entre elles était une arme à feu de style arme d'assaut. Il n'était pas titulaire d'un permis de possession et d'acquisition et n'en avait jamais fait la demande. Toutes ces armes à feu ont donc été acquises et possédées illégalement. Au moment des pertes massives, certaines d'entre elles étaient des armes à feu à autorisation restreinte. Même s'il avait été titulaire d'un permis, l'agresseur aurait dû enregistrer les armes à feu à autorisation restreinte pour pouvoir les posséder légalement. Il n'aurait pu détenir légalement une arme à feu prohibée que s'il respectait les dispositions de la *Loi sur les armes à feu* relatives aux droits acquis.**

Au moins 35 personnes savaient que l'agresseur avait acquis des armes à feu, et un bon nombre d'entre elles les avaient vues et savaient qu'il s'agissait d'armes à feu semi-automatiques et non de carabines ou fusils de chasse typiques. L'agresseur ne faisait pas particulièrement mystère de ses armes et, comme nous l'avons décrit, il les exhibait régulièrement. La police n'a reçu que trois signalements concernant les armes à feu de l'agresseur, et ces signalements n'ont pas donné lieu à des enquêtes adéquates. Compte tenu du comportement violent, intimidant et coercitif de l'agresseur, il est clair que de nombreuses personnes avaient peur de lui, ce qui peut expliquer l'absence de signalement. Dans un même temps, c'est justement cette histoire de violence qui souligne l'importance d'une application efficace de la réglementation sur les armes à feu.

Nous avons constaté un échec collectif face à deux signaux d'alarme connus et liés : d'une part, le comportement violent de l'agresseur et, plus particulièrement, ses menaces de tuer ses parents et un policier, et d'autre part, la possession et l'emploi d'armes à feu par l'agresseur. Le régime réglementaire canadien a été appliqué de manière inefficace et n'a pas empêché l'agresseur d'acquérir et d'entreposer illégalement ces armes à feu, l'une d'entre elles pendant une dizaine d'années.

Notre principale constatation factuelle comporte deux volets. Premièrement, l'acquisition illégale d'armes à feu par l'agresseur lui a donné les moyens de commettre les pertes massives. Deuxièmement, malgré de nombreux signaux d'alarme, les pratiques existantes en matière d'application de la loi n'ont pas permis d'empêcher l'agresseur d'acquérir et de posséder illégalement ces armes à feu et d'en faire passer plusieurs en contrebande à la frontière terrestre entre les États-Unis et le Canada.

En ce qui concerne le volet de la contrebande transfrontalière, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), en raison de l'infrastructure actuelle d'échange d'informations, n'a pu disposer que d'informations incomplètes sur l'agresseur. L'échange d'informations défailant entre l'ASFC et d'autres organismes chargés de l'application de la loi, notamment le Service de renseignements criminels de la Nouvelle-Écosse, a empêché l'ASFC d'évaluer pleinement les facteurs de risque lorsque l'agresseur a demandé une carte NEXUS et lorsqu'il a franchi la frontière. Dans un tel contexte, les facteurs de risque connus de l'ASFC, notamment le fait que l'agresseur sous-évaluait peut-être les pièces de motocyclettes qu'il faisait entrer au Canada et qu'il franchissait fréquemment la frontière, n'ont pas fait l'objet d'une évaluation complète intégrant d'autres indicateurs préoccupants connus d'autres organismes, mais pas de l'ASFC.

Questions soulevées par ces constatations factuelles

Nos constatations sur l'accès de l'agresseur aux armes à feu suscitent des questions sur quatre grands sujets : l'efficacité du régime canadien des armes à feu concernant l'accès aux armes semi-automatiques et aux armes à feu de style arme d'assaut, l'efficacité de l'application de ce régime, la contrebande transfrontalière d'armes à feu, et les questions de sécurité publique et communautaire dépassant le cadre du régime réglementaire. Dans le volume 3, Violence, nous avons souligné la nécessité d'adopter une approche de santé publique pour la

prévention, l'intervention et la réponse aux pertes massives et à la violence fondée sur le sexe. Ce principe central vaut également pour les stratégies de réglementation de l'accès aux armes à feu. Dans ce contexte, les enjeux de sécurité publique et communautaire impliquent des mesures en matière de sensibilisation du public à la réglementation des armes à feu, de sécurité des armes à feu (notamment en ce qui concerne les blessures accidentelles par armes à feu et les suicides par armes à feu), et de mécanismes visant à faciliter les signalements.

Pertes massives, armes à feu et réglementation des armes à feu

Dans le volume 3, *Violence*, nous avons vu en quoi la violence est un phénomène sexospécifique et en quoi les pertes massives sont souvent une escalade de la violence fondée sur le sexe, de la violence entre partenaires intimes et de la violence familiale. Une partie de cette réflexion a consisté à établir les liens entre les armes à feu et entre la culture des armes à feu et une conception culturelle précise de la masculinité, que nous désignons par le terme « masculinité traditionnelle » (définie au volume 3). Nous nous appuyons maintenant sur cette base pour nous concentrer sur les fusillades de masse aux États-Unis. Nous examinons également les fusillades de masse survenues en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et en Australie, ainsi que les mesures de contrôle des armes à feu adoptées par ces pays à la suite de ces événements.

Les liens entre les armes à feu et entre le contrôle des armes et les fusillades de masse

Dans leur rapport d'experts intitulé « Mass Shootings and Masculinity », Tristan Bridges, Ph. D. et Tara Leigh Tober, Ph. D., professeurs de sociologie à l'Université de Californie, se penchent sur une grande question : « Pourquoi les hommes commettent-ils des fusillades de masse aux États-Unis dans une proportion beaucoup plus importante que dans d'autres parties du monde? ». Les statistiques montrent clairement que les États-Unis présentent des « chiffres aberrants » en ce

qui concerne la fréquence des fusillades de masse par rapport à d'autres pays. À titre de comparaison, les auteurs se réfèrent à une étude selon laquelle le Canada se situe dans la moyenne des 25 pays étudiés en termes de fréquence et de taux de fusillades de masse. Les États-Unis, en revanche, ont connu deux fois plus de fusillades que ces 24 autres pays réunis. Selon plusieurs études, la fréquence des fusillades de masse a augmenté aux États-Unis depuis 2000.

Les pays où le nombre d'armes à feu détenues par des civils est plus élevé enregistrent davantage de fusillades de masse. Comme le soulignent M. Bridges et M^{me} Tober : « Il existe une corrélation entre les taux de possession d'armes à feu par les civils et la législation relative à la possession et au contrôle des armes à feu, d'une part, et les fusillades de masse, d'autre part, partout dans le monde¹⁶ ». Le taux élevé de possession d'armes à feu et l'absence de réglementation efficace aux États-Unis expliquent que ce pays présente des chiffres aberrants en ce qui concerne les fusillades de masse.

Toutefois, la possession d'armes à feu n'explique pas à elle seule la violence liée aux armes à feu et il n'existe pas de lien de causalité direct entre la possession d'armes à feu et la fréquence des fusillades de masse. Certaines études ont révélé que plus le taux de possession d'armes à feu est élevé dans un pays, plus le risque de fusillades de masse est important, mais il ne s'agit que d'un facteur parmi d'autres. Par exemple, comme le soulignent M. Bridges et M^{me} Tober, le Canada affiche un taux de possession d'armes à feu relativement élevé (seuls cinq pays ont un taux plus élevé) et pourtant, le nombre de fusillades de masse au Canada est comparable à celui de certains pays où le taux de possession d'armes à feu est plus faible.

Ce rapport d'experts défend l'idée que la prévalence des fusillades de masse s'explique par la combinaison des facteurs que sont les armes à feu, la culture des armes à feu et les expressions particulières de la masculinité. Deux tendances nous semblent particulièrement prépondérantes dans la compréhension de ce phénomène. D'une part, la culture américaine en matière d'armes à feu a évolué au cours des dernières décennies. Alors que les armes à feu étaient mises en avant pour les activités de chasse et de loisirs, elles sont devenues l'expression d'une masculinité accomplie et mise en avant comme moyen d'autodéfense et de protection. Depuis les années 1990, les crimes violents ont régulièrement diminué aux États-Unis, et pourtant, au cours de cette période, l'autodéfense est devenue une raison récurrente pour laquelle les gens tiennent à posséder une arme à feu. (Ces dernières années, les États-Unis et le Canada ont connu une augmentation

des crimes violents.) D'autre part, les transformations sociales et économiques ont entraîné une dislocation et une perte des privilèges masculins, ce qui est interprété par certains hommes comme un défi ou une menace pour leur masculinité. Dans le volume 3, Violence, nous avons reconnu que ces discours culturels ont également une influence perceptible sur la culture contemporaine des armes à feu au Canada et sur les arguments politiques, et que cette influence a des répercussions sur la sécurité générale des collectivités.

Les recherches de M. Bridges et M^{me} Tober démontrent que si la possibilité d'accéder à des armes à feu constitue un élément important, il est vraisemblable que ce ne soit pas tant la possession d'armes à feu que la culture des armes à feu, notamment en ce qui a trait à la glorification de la violence, qui constitue un facteur déterminant des taux d'actes de violence commis à l'aide d'une arme à feu. **La « culture des armes à feu » renvoie à l'importance et à la signification attribuées aux armes à feu. Les armes à feu revêtent des significations différentes pour des groupes différents dans des sociétés différentes. La signification culturelle influe à la fois sur le nombre de personnes possédant des armes à feu et sur les raisons pour lesquelles elles en possèdent. La culture des armes à feu n'est pas figée; elle peut évoluer au fil du temps et varier d'une région à l'autre au sein d'un même pays.**

M^{me} Tober et M. Bridges expliquent que les armes à feu remplissent des fonctions et ont des significations différentes. Par exemple, les armes d'épaule sont plus couramment utilisées (pour la chasse et les activités agricoles) dans les régions rurales et ont une signification culturelle différente de celle des armes de poing ou des armes à feu de style arme d'assaut. La symbolique culturelle des armes à feu de style arme d'assaut est très sexuée et hypermasculine.

Les réponses aux fusillades de masse aux États-Unis

Aux États-Unis, les fusillades de masse, même si leur nombre a augmenté au cours des deux dernières décennies, n'ont pas entraîné de changements significatifs dans la politique nationale de contrôle des armes à feu. Par exemple, l'administration Obama n'a pas été en mesure d'adopter une législation fédérale sur les armes à feu après les pertes massives survenues à Sandy Hook dans le Connecticut en 2012, au cours desquelles 26 personnes ont été tuées dans une école primaire, dont 20 enfants âgés de 6 à 7 ans. (L'individu a abattu sa mère avant la fusillade à l'école primaire). Cet échec contraste de manière frappante avec les expériences

des trois pays du Commonwealth dont il est question ci-dessous. L'administration Biden s'emploie actuellement à faire adopter par le Congrès une nouvelle initiative de contrôle des armes à feu. L'interdiction des armes d'assaut a été adoptée par la Chambre des représentants en juillet 2022 et fait actuellement l'objet d'un examen par la Commission judiciaire du Sénat. Si elle était signée, la loi américaine érigerait en « infraction le fait d'importer, d'exporter, de vendre, de fabriquer, de céder ou de posséder sciemment une arme d'assaut semi-automatique ou un dispositif d'alimentation de chargeurs de grande capacité¹⁷ ».

L'impasse dans laquelle se trouve le Congrès ne signifie pas qu'aucune mesure n'est prise pour empêcher d'autres fusillades de masse. Plusieurs États ont pris des mesures pour interdire la vente, la fabrication et la cession d'armes d'assaut sur leur territoire. D'autres États ont adopté des lois « drapeaux rouges » qui donnent aux autorités policières le pouvoir de demander des ordonnances de protection contre les risques extrêmes, qui leur permettent de prendre des mesures préventives à l'encontre des personnes qui possèdent des armes à feu lorsqu'il existe des signaux d'alarme sérieux de risque de violence de masse. Les élections de mi-mandat de 2022 ont mis en évidence une évolution vers un consensus populaire sur la nécessité d'interventions politiques au niveau fédéral et au niveau des États pour lutter contre l'escalade de la violence par armes à feu. Au cours de ces élections, 17 % des électeurs ont identifié « les fusillades de masse et la politique sur les armes à feu » comme l'une de leurs principales priorités. Les fusillades de masse sont arrivées au sixième rang parmi l'ensemble des priorités citées par les électeurs, devant l'éducation ou l'immigration.

Des organisations communautaires et d'autres organismes élaborent et mettent en œuvre des stratégies visant à prévenir la violence par armes à feu, en particulier les fusillades de masse. Nous présentons deux exemples pour illustrer notre propos.

Le Prevention Institute est une organisation nationale américaine à but non lucratif qui se consacre à la promotion de la prévention communautaire et de l'équité en matière de santé. Le Prevention Institute explique en ces termes la situation de la violence par armes à feu au sud de notre frontière :

Encore et toujours, la nouvelle d'une énième fusillade de masse nous brise le cœur. Pour panser nos plaies, nous devons être convaincus que nous ferons tout ce qui est en notre pouvoir pour empêcher ces tragédies de se produire dans un pays qui reste confronté à une pandémie

de violence par armes à feu. Ce ne sont pas seulement les fusillades de masse très médiatisées que nous devons nous efforcer de prévenir, mais aussi les décès quotidiens par armes à feu qui font plus de 30 000 victimes chaque année.

Nous savons que ces décès sont la conséquence prévisible du manque de volonté politique de notre pays pour faire changer les choses et du sous-investissement dans les approches de prévention qui fonctionnent. Nous pouvons sauver des vies en adoptant une approche de santé publique qui s'appuie sur des données probantes et s'attaque aux facteurs qui augmentent ou réduisent le risque de violence par armes à feu, en particulier dans les communautés qui sont touchées de manière disproportionnée¹⁸.

Le Prevention Institute adopte une approche de santé publique face à la violence par armes à feu, notamment les fusillades de masse. Grâce à un vaste processus de consultation auquel ont participé « des jeunes de toutes races, classes et de sexualités diverses », le Prevention Institute a élaboré une stratégie globale prévoyant des recommandations sur la sécurité en matière d'armes à feu, « une législation raisonnable sur les armes à feu » qui vise à aborder les facteurs contributifs sous-jacents, la mise en place d'une « infrastructure de prévention » et la recherche de nouvelles pistes, notamment la prévention des traumatismes au sein des collectivités¹⁹.

Sandy Hook Promise est une organisation nationale à but non lucratif américaine fondée et dirigée par plusieurs membres des familles dont les proches ont été tués lors de la fusillade de masse de l'école primaire de Sandy Hook le 14 décembre 2012. Sa mission est la suivante :

Établis à Newtown, au Connecticut, nous entendons saluer la mémoire de toutes les victimes de la violence par armes à feu en faisant de cette tragédie un événement fondateur de la transformation. En donnant aux jeunes les moyens de « reconnaître les signes » (Know the Signs) et en unissant toutes les personnes qui attachent de l'importance à la protection des enfants, nous pouvons prendre des mesures significatives dans les écoles, les foyers et les collectivités pour prévenir la violence par armes à feu et mettre un terme à la perte tragique de vies humaines²⁰.

L'objectif de Sandy Hook Promise, et de son fonds d'action, est de « construire un mouvement national de prévention de la violence par armes à feu » par l'entremise de quatre stratégies : sensibilisation, organisation, recherche et plaidoyer²¹. Parmi les initiatives, citons le renforcement des contrôles d'antécédents pour l'acquisition d'armes à feu, la formation à la prévention de la violence scolaire, des fusillades et d'autres actes préjudiciables, l'aide à la création de groupes de jeunes dédiés à cet objectif, et la mise en place d'une ligne de signalement anonyme « je vois, je signale » (see something, say something²²). Sandy Hook Promise rapporte ces données sur son travail : plus de 18 millions de participants à la formation « Know the Signs » [reconnaître les signes]; formation dans plus de 23 000 écoles, création de 4 000 clubs de jeunes et réception de 171 000 signalements anonymes.

Réponses internationales

La Commission a analysé les rapports et les recommandations des territoires de compétence étrangers qui ont vécu des incidents impliquant des pertes massives. Dans le volume 3, Violence, nous avons fourni un aperçu de l'analyse et expliqué que nous avons retenu des rapports qui présentaient des pratiques exemplaires, étaient complets ou proposaient des solutions et des recommandations pertinentes pour notre mandat. Dans la présente section, nous examinons les mesures prises en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et en Australie pour réglementer les armes à feu à la suite de pertes massives. Nous présentons d'abord le rapport le plus récent, qui porte sur les pertes massives de 2019 survenues à Christchurch, en Nouvelle-Zélande, et nous terminons par une analyse de la réponse aux pertes massives de 1996 survenues à Port Arthur, en Tasmanie, en Australie, et de ses effets à long terme dans ce pays. Dans la présente section, nous utilisons le terme « individu » pour désigner les agresseurs à l'origine de ces pertes massives (afin d'éviter toute confusion avec l'agresseur d'avril 2020).

Attentat terroriste contre deux mosquées de Christchurch

Le 15 mars 2019, un individu de 28 ans a tué 51 personnes et en a blessé 40 par balle lors d'un attentat de masse perpétré dans deux mosquées de Christchurch, en Nouvelle-Zélande. Les fusillades se sont produites pendant la prière du vendredi. La police a retrouvé six armes après ces pertes massives, toutes détenues

légalement par l'individu : deux armes semi-automatiques de type AR-15, deux fusils de chasse (un fusil semi-automatique, un fusil à pompe) et deux autres carabines. À la suite de cet incident, le Parlement néo-zélandais a interdit toutes les armes semi-automatiques à percussion centrale et les armes d'assaut, ainsi que la plupart des chargeurs grande capacité. Les procédures d'enregistrement des armes à feu ont également été modifiées pour exiger que chaque arme à feu soit enregistrée. Un programme de rachat a été mis en place.

Une commission royale d'enquête a été constituée pour déterminer les informations dont disposaient les organismes publics concernés sur les activités de l'individu avant l'attentat terroriste et les mesures prises (le cas échéant) par les organismes publics concernés à la lumière de ces informations. La commission royale a également été chargée de déterminer si les organismes publics concernés auraient pu prendre des mesures supplémentaires pour prévenir l'attaque terroriste et quelles mesures supplémentaires devraient être prises pour prévenir de telles attaques terroristes à l'avenir.

Comme le souligne le rapport 2020 de la commission royale, la Constitution ne confère pas aux Néo-Zélandais le droit de posséder des armes à feu, et l'emploi des armes à feu est contrôlé depuis longtemps en Nouvelle-Zélande. La Loi sur les armes de 1983 (*Arms Act 1983*) a fait évoluer le contrôle des armes à feu d'un système qui exigeait simplement l'enregistrement des armes à feu à un système qui portait plutôt sur l'aptitude des individus à posséder différents types d'armes à feu (sans registre d'armes à feu). Le système de base de délivrance de permis prévoyait de délivrer des permis aux personnes jugées « aptes » à posséder et à employer des armes à feu, les armes à feu plus dangereuses nécessitant une autorisation supplémentaire sous forme de mention spéciale.

Le mandat de la commission royale d'enquête excluait expressément toute recommandation concernant des « modifications à la législation sur les armes à feu », de sorte que ses recommandations se limitent à la procédure de délivrance des permis d'armes à feu et aux manuels régissant cette procédure. Le rapport note toutefois que la législation néo-zélandaise sur les armes à feu contenait une faille importante qui permettait effectivement l'utilisation d'armes à feu semi-automatiques de « style militaire » sans la mention requise sur le permis, c'est-à-dire sans le contrôle supplémentaire nécessaire pour posséder une telle arme à feu (mention « E »). En effet, certaines armes à feu semi-automatiques dont la possession est autorisée par un permis de possession d'armes à feu ordinaire pouvaient être facilement transformées en armes à feu semi-automatiques de style

militaire par la simple adjonction de chargeurs grande capacité. À l'époque de ces pertes massives, tout Néo-Zélandais pouvait acheter des munitions, y compris des chargeurs grande capacité, sans permis. Il en résulte que toute personne titulaire d'un permis de possession d'armes à feu ordinaire pouvait effectivement (mais pas légalement) posséder et utiliser des armes à feu semi-automatiques de style militaire sans la mention « E » exigée par la loi. C'est le cas de l'individu qui a commis les pertes massives. Le rapport indique en outre que cette lacune du système de délivrance des permis avait été relevée 20 ans auparavant dans un rapport de Sir Thomas Thorp sur le contrôle des armes à feu en Nouvelle-Zélande, publié en 1997.

Bien qu'il ne soit arrivé que très récemment en Nouvelle-Zélande, qu'il n'ait pas de famille et qu'il n'ait que peu de relations dans ce pays, l'individu a pu obtenir un permis de possession d'armes à feu. Le rapport identifie plusieurs problèmes dans la procédure de délivrance du permis de cette personne, et les recommandations visent à résoudre ces problèmes.

Le rapport constate que l'absence d'orientations suffisamment claires dans les manuels de délivrance des permis d'armes à feu a conduit à des interprétations et à des pratiques incohérentes entre les différentes unités de délivrance des permis et entre les agents d'une même unité. Cela a entraîné un manque de confiance du public dans le système de délivrance des permis, que certains considèrent comme un simple « tampon » et que d'autres décrivent comme lent et trop rigoureux. Le rapport recommande d'élaborer des indicateurs permettant d'évaluer le fonctionnement de l'ensemble des services et de sonder l'opinion publique dans le cadre d'examens réguliers du système.

Le rapport indique également que l'individu s'est présenté à l'urgence après avoir été blessé par une petite explosion survenue alors qu'il tentait de nettoyer l'une de ses armes à feu. Si cet incident avait été signalé, une inspection de sécurité de suivi aurait pu permettre une enquête plus approfondie sur ses activités. Le rapport recommande l'adoption d'une disposition de loi obligeant les prestataires de soins de santé à signaler à la police néo-zélandaise les blessures causées par des armes à feu.

Fusillades de masse au Royaume-Uni

Entre 1987 et 2021, quatre fusillades de masse ont eu lieu au Royaume-Uni, à Hungerford (1987), Dunblane (1996), West Cumbria (2010) et Plymouth (2021).

Ces quatre fusillades ont été commises par des propriétaires d'armes à feu titulaires d'un permis et détenant des armes à feu en toute légalité. Dans la présente section, nous présentons un résumé des trois premiers incidents, des recommandations d'enquêtes et de leur mise en œuvre. Plusieurs enquêtes sur l'incident de Plymouth sont en cours.

Fusillade de Hungerford

Le 19 août 1987, un individu de 27 ans de Hungerford, en Angleterre, a tué 16 victimes, dont sa mère, et blessé 15 autres personnes lors d'une série de fusillades dans plusieurs endroits de la campagne et des petites villes d'Angleterre. L'individu a également mis le feu à sa maison et tué son chien. Il s'est suicidé après s'être barricadé dans un bâtiment scolaire (qui était par ailleurs inoccupé à l'époque). L'individu a fait usage de trois armes à feu au cours de l'incident : un pistolet Beretta 9 mm, une arme semi-automatique Kalachnikov 7,62 mm et une carabine Underwood Carbine .30. Il détenait un permis de possession d'armes à feu et les trois armes étaient enregistrées. Après cet incident, le Parlement britannique a interdit les carabines semi-automatiques et certains fusils.

Le rapport d'enquête sur les événements de Hungerford se conclut par trois recommandations principales. Les deux premières sont quelque peu propres aux événements survenus à Hungerford : le rapport recommande i) d'interdire les hélicoptères de presse (leur présence a perturbé l'intervention); et ii) d'acquérir un véhicule blindé (pour permettre, par exemple, l'évacuation des blessés, la reconnaissance et d'autres déploiements dans des zones où les armes à feu peuvent être à portée). La troisième recommandation, concernant le contrôle des armes à feu, était de nature plus nationale, à la fois en termes d'objet et de portée.

Au moment des faits, l'individu était en possession légale de chacune de ses armes à feu, mais son permis ne lui permettait d'utiliser ces armes que dans des champs de tir agréés (il était membre de deux de ces champs de tir). Selon le rapport, toutes les procédures, vérifications et conditions de sécurité requises avaient été dûment satisfaites en ce qui concerne la délivrance des permis de possession de fusils de chasse et d'armes à feu de l'individu, et toutes ses ventes et acquisitions d'armes à feu avaient été dûment déclarées et approuvées sous la forme de mentions apportées à son permis de possession d'armes à feu²³.

Dans le rapport, les cinq observations suivantes concernant la législation sur les armes à feu et la délivrance de permis sont formulées, en précisant que « le public

n'est pas seulement disposé à ce que cet événement tragique serve de catalyseur à des modifications de la législation [sur les armes à feu] et des procédures administratives qui sont depuis longtemps considérées comme souhaitables et attendues » :

1. L'interdiction de la vente normale et de la possession privée à domicile des armes à feu les plus meurtrières, c'est-à-dire « les fusils, carabines et fusils de chasse à chargement automatique », n'entraverait pas la poursuite d'activités sportives ou de loisir.
2. Il est « essentiel », à quelques exceptions près, d'empêcher la conservation de munitions à domicile : « Il serait relativement facile de ne pas permettre à toute personne qui justifie la possession d'une arme à feu uniquement pour le tir à la cible de conserver des munitions à son domicile ».
3. « L'aptitude de toute personne à détenir une arme à feu... doit faire l'objet de règles beaucoup plus strictes. » Les personnes qui déposent une demande devraient être tenues de fournir les coordonnées de personnes de référence, et la police devrait pouvoir consulter « toute personne qu'elle juge utile » lors de l'évaluation d'une personne qui dépose une demande. En outre, les tribunaux devraient se montrer plus coopératifs si la police refuse une demande. « Historiquement, les juges sont issus du milieu du tir sportif et ont tendance à être libéraux, sans mesurer les conséquences de l'utilisation d'armes à feu par des personnes moins responsables. »
4. « Un fusil de chasse qui tombe entre de mauvaises mains a la même capacité létale que les armes à feu de la partie I et devrait être soumis exactement aux mêmes restrictions et lois. »
5. « L'autorisation d'acheter ou d'acquérir des munitions devrait être explicite pour éviter que des munitions perforantes ne tombent entre les mains de n'importe quel citoyen²⁴. »

En réponse aux recommandations du rapport sur les armes à feu, le gouvernement britannique a promulgué la Loi de 1988 sur les armes à feu (une loi modifiant une loi antérieure) (*Firearms (Amendment) Act 1988*). Cette modification venait notamment interdire les armes à feu à chargement automatique (semi-automatiques) autres que celles munies de cartouches à percussion annulaire de calibre .22 (par. 1(2)) et limiter la définition des fusils de chasse exemptés à ceux qui n'ont « pas de chargeur ou [qui ont] un chargeur non amovible ne pouvant contenir plus de deux cartouches » (par. 2(2))²⁵. Elle a également ajouté un critère

de « motif valable » pour la délivrance des permis de possession de fusils de chasse (par. 3(1)), créant ainsi une parité plus étroite avec la norme de délivrance des permis de possession d'armes à feu.

Fusillade de Dunblane

Le 13 mars 1996, un individu âgé de 43 ans a tué une enseignante et 16 élèves de l'école primaire de Dunblane, en Écosse, et a blessé 10 autres élèves et 3 membres du personnel. L'individu était porteur de quatre armes de poing et de 743 munitions. Il a fait usage de deux de ces armes à feu au cours de l'incident : un pistolet Browning 9 mm à chargement automatique et un revolver Smith & Wesson .357 (cette dernière arme a été employée dans le seul but de mettre fin à ses jours). Il détenait un permis de possession d'armes à feu et ses armes de poing étaient enregistrées. Une enquête a été ouverte peu après les pertes massives.

Les recommandations du rapport de 1996 portent sur trois questions de fond : 1) les permis de possession d'armes à feu et la certification; 2) la sécurité dans les écoles; et 3) le contrôle et la supervision des adultes travaillant avec des enfants et des jeunes. Le présent résumé porte principalement sur les recommandations relatives aux armes à feu. Il est d'abord question des antécédents de l'individu en matière d'armes à feu et des faiblesses de la procédure de délivrance des permis en relation avec ces antécédents.

L'individu était titulaire d'un certificat d'enregistrement d'armes à feu de 1977 jusqu'aux événements du 13 mars 1996, et a acheté un total de quatre armes à feu au cours de cette période : deux pistolets de 9 mm et deux revolvers .357. Dans le rapport, il est fait état de dysfonctionnements dans le système de certification lui-même et dans la manière dont ce système a été mis en œuvre par les responsables concernés. Le système, en ce qui concerne l'individu, ne comportait pas de mesures de contrôle sérieuses, et même lorsque des mesures existaient, elles n'étaient pas appliquées. Les responsables les ont complètement ignorées ou approuvées sans vérification approfondie et même, dans certains cas, avec un manque de discernement. L'individu a donc pu obtenir plusieurs armes sans raison valable et accumuler une quantité de munitions plus adaptée aux tireurs de compétition qu'à l'individu, qui n'a pas beaucoup pratiqué le tir tout au long de la période où il était titulaire d'un certificat d'enregistrement. En réalité, l'individu n'avait jamais fait usage de son autorisation d'acquérir une cinquième arme à feu, une carabine de calibre 7.62, pour laquelle il pouvait pourtant acheter des

munitions. Lors des dates de renouvellement de son certificat, aucune évaluation n'a été effectuée pour savoir si les autorisations de l'individu avaient effectivement été mises à profit. En outre, les informations pertinentes existantes détenues par divers responsables qui auraient pu, collectivement et même séparément, indiquer que l'individu ne devrait pas posséder d'armes à feu, n'ont jamais été rassemblées et agrégées à des fins de référence. Dans le rapport, il est conclu que le certificat d'enregistrement de l'individu aurait dû être révoqué et, pour les mêmes motifs, qu'il n'aurait pas dû être renouvelé.

Dans le rapport, la réflexion plus générale sur le contrôle des armes à feu est amorcée par la question suivante :

L'ampleur du massacre et des blessures que [l'individu] a pu perpétrer et la rapidité avec laquelle il a atteint son but sont telles qu'elles soulèvent des questions d'intérêt public concernant les armes à feu dont il a fait usage et qu'il avait en sa possession. Faut-il restreindre l'accès à ces armes à feu? Dans l'affirmative, quelle forme ces restrictions devraient-elles prendre?²⁶

Le rapport recommande de restreindre l'accès aux armes de poing (le type d'arme à feu dont l'individu a fait usage) de deux manières : les armes de poing devraient être conservées physiquement dans des clubs de tir, ou leur possession devrait être totalement interdite (et donc ajoutée à la liste des armes à feu prohibées). En fin de compte, le gouvernement a choisi d'interdire la possession d'armes de poing au Royaume-Uni et une modification a été apportée à la *Firearms Act* consistant en l'ajout à la liste des armes prohibées : « toute arme à feu dont la longueur du canon est inférieure à 30 centimètres ou dont la longueur totale est inférieure à 60 centimètres... » est prohibée²⁷.

Le rapport formule d'autres recommandations sur les armes à feu concernant la délivrance des permis et la réglementation des clubs de tir. Il s'agit notamment de recommandations visant à préciser les critères qui s'appliquent aux décisions dans ce domaine, en particulier les critères de « motif valable » et d'« aptitude »²⁸.

En ce qui concerne l'exigence d'avoir un « motif valable » pour posséder une arme à feu, le rapport précise que lorsqu'une personne présente un « motif valable » pour un certificat d'enregistrement d'armes à feu (par exemple, le tir sur cible), il est sous-entendu qu'elle a effectivement l'intention d'acquérir et d'utiliser l'arme à feu à cette fin. Le non-respect de cette condition est un motif de révocation. Dans

le cas de cet individu, le fait qu'il n'avait pas fréquenté de club de tir depuis des années aurait été un motif de révocation (ou de non-renouvellement) de son certificat, puis de saisie de ses armes à feu et de ses munitions²⁹. En ce qui concerne l'aptitude, le rapport recommande que le manuel de directives destinées à la police (Guidance to the Police) précise le critère d'aptitude, en particulier la portée de « "l'aptitude" à se voir confier une arme à feu et des munitions ». En outre, les personnes sollicitant une autorisation de posséder une arme à feu devraient être tenues de fournir les coordonnées de deux personnes de référence, et la décision relative à l'aptitude devrait être fondée sur la réponse à la demande d'adhésion du candidat à un club de tir agréé.

Après cet incident, le Parlement britannique a interdit toutes les armes de poing et a mis en œuvre un programme de rachat des armes détenues légalement auparavant. Toutes les recommandations du rapport relatives aux armes à feu ont été adoptées par le gouvernement britannique sous une forme ou une autre, certaines par voie de modifications, d'autres par des changements apportés aux manuels de directives destinées à la police. Dans l'ensemble, les recommandations issues du rapport sur le massacre de Dunblane ont modifié de façon permanente le dispositif de contrôle des armes à feu au Royaume-Uni.

Fusillade de West Cumbria

Le 2 juin 2010, un individu âgé de 52 ans a tué 12 personnes par balle et en a grièvement blessé 11 autres à plusieurs endroits d'une région rurale de West Cumbria, en Angleterre. L'individu, qui était chauffeur de taxi, a parcouru plus de 80 kilomètres dans son taxi lors des pertes massives. Au cours de l'attaque, il a tiré sur d'autres civils, qui s'en sont sortis indemnes. L'individu a abattu son frère au début des pertes massives. Il a fait usage de deux armes à feu (un fusil de chasse de calibre .12 scié et une carabine à percussion annulaire de calibre .22 munie d'un chargeur de 10 balles) lors de cet incident. Il était titulaire d'un permis de possession d'armes à feu. L'individu s'est suicidé à la fin de son attaque.

Le mandat du rapport sur les incidents de West Cumbria se limitait à l'évaluation de l'intervention des services de police. Le rapport note qu'une enquête indépendante distincte a été menée sur la procédure de délivrance des permis de possession d'armes à feu. Cette seconde enquête a été menée par le chef adjoint de la police, Adrian Whiting, au nom de la Association of Chief Police Officers (ACPO). Selon le National Police Chiefs' Council, l'enquête a conclu « qu'il n'y avait pas de

possibilités raisonnables d'intervention dans le cadre du système de délivrance de permis d'armes à feu pour empêcher les multiples fusillades commises par [l'individu] le 2 juin 2010 à West Cumbria³⁰ ».

L'enquête de l'ACPO comporte également des recommandations. Elle recommande « d'établir des liens formels entre les médecins généralistes, les services de santé mentale et les services de police pour permettre aux professionnels de la santé d'alerter la police en cas de préoccupations concernant un titulaire de certificat³¹ ». Une autre recommandation consiste à demander l'avis des membres de la famille dans le cadre des processus de délivrance et de renouvellement des certificats. L'enquête suggère également de mettre en place un système de certificat d'enregistrement unique pour les armes à feu et les fusils de chasse. Enfin, elle relève des lacunes potentielles qu'elle recommande de combler. L'enquête a notamment constaté l'absence d'interdiction législative concernant la possession d'armes à feu par les personnes condamnées à une peine avec sursis.

Parallèlement à l'enquête du chef adjoint Whiting, le Comité des affaires intérieures (Home Affairs Committee (HAC)), en réponse à l'incident de Cumbria, a enquêté sur l'usage des armes à feu dans le cadre d'activités criminelles et a formulé des recommandations visant à renforcer la législation sur les armes à feu et les procédures de délivrance de permis. Le HAC reprend les recommandations contenues dans l'enquête de l'ACPO tout en modifiant celle relative aux personnes de référence membres de la famille : il recommande au gouvernement britannique d'envisager de demander à la police « de consulter les partenaires conjugaux actuels et récents des personnes présentant une demande de permis lors de l'évaluation de celle-ci³² ». Le HAC a également recommandé au gouvernement de mettre à jour et de donner force de loi à ses directives sur la législation relative aux permis d'armes à feu, afin que ces directives aient « plus de poids auprès des tribunaux³³ » et a formulé des recommandations visant à améliorer le contrôle des répliques d'armes à feu et des armes à feu « facilement transformables ».

Le gouvernement a accepté ou soutenu de nombreuses recommandations du HAC, avec quelques exceptions qui méritent d'être signalées. Le gouvernement a montré une certaine hésitation concernant la consultation par la police des partenaires conjugaux, se disant préoccupé par le fait que « l'implication des partenaires et des ex-partenaires récents dans la signature des demandes peut les placer dans une position de vulnérabilité et de risque accru de violence et d'abus renouvelés³⁴ ». De plus, le gouvernement a rejeté la recommandation du HAC de mettre en place un système de certificat d'enregistrement unique (qui aurait entraîné des

restrictions plus importantes sur l'accès aux fusils de chasse), en déclarant qu'il n'était « pas conscient que les dispositions actuelles [causaient] des difficultés qui présent[ai]ent un risque pour la sécurité publique, et qu'il n'y a[vait] pas de preuve d'un niveau significatif d'utilisation abusive de fusils de chasse détenus légalement³⁵ ».

Le système de double certification est resté en place, mais d'autres recommandations au sujet desquelles le gouvernement était hésitant ont en fait été mises en œuvre sous une forme ou une autre. En 2013, le Bureau de l'Intérieur a révisé son « Guide on Firearms Licensing Law » (Directives sur la législation en matière de délivrance de permis d'armes à feu) pour y inclure un chapitre sur les mesures spéciales requises dans les cas où il existe des signes de violence conjugale. En 2021, ce chapitre a été supprimé et incorporé dans la nouvelle publication « Firearms Licensing: Statutory Guidance for Chief Officers of Police³⁶ » (Délivrance de permis d'armes à feu : Directives légales destinées aux chefs de la police). L'interdiction de la possession d'armes à feu par des personnes condamnées à des peines avec sursis, recommandée à l'origine par le chef adjoint Whiting (et approuvée par le HAC, mais seulement partiellement acceptée par le gouvernement) a été instaurée au moyen de la Loi de 2014 sur le comportement antisocial, la criminalité et le maintien de l'ordre (*Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act 2014*) en tant que complément de la *Firearms Amendment Act 1968*. La recommandation d'accorder un statut légal aux directives sur les armes à feu, à laquelle le gouvernement s'est opposé dans sa réponse, a été reprise dans les directives légales susmentionnées instaurées par le Bureau de l'Intérieur du Royaume-Uni en 2021.

Conséquences de la réforme de la réglementation des armes à feu

À la suite de la fusillade de Hungerford en août 1987, le Royaume-Uni a interdit les armes semi-automatiques à percussion centrale et certains fusils de chasse. Après la fusillade de l'école de Dunblane en mars 1996, le Royaume-Uni a cette fois interdit toutes les armes de poing (pistolets et revolvers) par le biais de la *Firearms (Amendment) Act 1997* et de la *Firearms (Amendment) (no 2) Act 1997*. Les propriétaires d'armes ont été payés au prix du marché pour leurs armes à feu, leurs pièces et leurs accessoires. En novembre 2000, le gouvernement britannique avait versé 90,2 millions de livres sterling (146 millions de dollars américains) en guise d'indemnisation pour les armes à feu restituées. Une nouvelle amnistie nationale en 2003 a permis de récupérer 43 908 armes supplémentaires. Entre 1996 et 2009, 226 000 armes à feu ont été détruites.

Le taux de mortalité liée aux armes à feu au Royaume-Uni a toujours été faible et, depuis l'interdiction des armes à feu en 1996-1997, cet indicateur clé n'a cessé d'afficher une tendance à la baisse. Au cours de ces 25 années, deux fusillades de masse ont eu lieu : l'une à West Cumbria (voir ci-dessus) et une autre à Plymouth. Le 12 août 2021, un individu de 22 ans a abattu sa mère avant de tuer quatre autres victimes à Plymouth, en Angleterre. L'individu s'est ensuite suicidé. Un certain nombre d'enquêtes sur cet incident ont été annoncées et, au moment où ce Rapport final est rédigé, ces enquêtes sont toujours en cours ou n'ont pas encore été publiées compte tenu des procédures en cours.

Port Arthur, Tasmanie, Australie

Le 28 avril 1996, un individu de 29 ans a abattu 35 personnes et en a blessé 23 autres, a déclenché un incendie et a enlevé un otage qu'il a tué par la suite. Il a fait usage de deux armes semi-automatiques (un AR-15 et une arme de type militaire SLR) lors de ce massacre, et en portait une troisième dont il n'a pas fait usage. Il n'était pas titulaire du permis de possession d'armes à feu requis pour ces armes, qui ont donc été détenues illégalement. Son attaque a commencé par le meurtre de deux personnes contre lesquelles il nourrissait depuis longtemps une rancœur. L'individu s'est ensuite attaqué à des espaces publics, notamment à Port Arthur, site classé au patrimoine australien, en Tasmanie, lieu très fréquenté par les touristes. Après ces pertes massives, le gouvernement fédéral australien et les gouvernements des états ont adopté des lois interdisant tous les fusils et carabines automatiques et semi-automatiques, exigeant l'enregistrement de toutes les armes à feu et mettant en œuvre un processus de rachat des armes nouvellement prohibées. Les armes de poing faisaient déjà l'objet d'une réglementation stricte dans ce pays à l'époque des pertes massives de Port Arthur.

Dans leur rapport d'experts « Firearm Regulation in Australia », les professeurs Philip Alpers, Joel Negin, directeur de l'École de santé publique, et Rebecca Peters, de l'Université de Sydney, en Nouvelle-Galles du Sud (Australie), ont analysé les effets de ce changement fondamental dans l'approche de la réglementation des armes à feu en réponse aux pertes massives (le rapport Negin). M^{me} Peters était la présidente de la Australian National Gun Control Coalition (Coalition nationale australienne pour le contrôle des armes à feu) en 1996 et le M. Alpers est le directeur fondateur de GunPolicy.org, « la ressource en ligne la plus complète et la plus accessible au monde pour les données publiées sur la violence par armes à feu, la

législation sur les armes à feu et le contrôle des armes à feu³⁷ ». Le rapport Negin présente le contexte qui a conduit aux changements de 1996, analyse les facteurs qui ont façonné la politique et évalue ses effets à long terme.

Le rapport Negin explique que, traditionnellement, la législation australienne sur les armes à feu relevait principalement de la compétence des états et des territoires, le gouvernement fédéral se limitant à réglementer les importations et les exportations. La conséquence est la suivante : « une mosaïque réglementaire nationale caractérisée par de grandes disparités entre les huit états et territoires australiens³⁸ ». Le rapport qualifie l'attitude de l'Australie à l'égard des armes à feu avant les années 1990 de « permissive et acceptée »; « les armes à feu étaient réglementées de manière plus stricte qu'aux États-Unis, mais pas autant que dans d'autres démocraties telles que le Japon, le Canada et certains pays d'Europe³⁹ ». La réglementation relativement stricte des armes de poing a été une constante dans toute l'Australie :

Tous les territoires de compétence ont limité l'usage de ces armes aux membres des clubs de tir et aux agents de sécurité, et tous ont exigé que la possession et la cession d'armes de poing soient enregistrées auprès de la police. L'autodéfense personnelle n'était pas un motif légal de possession d'armes à feu; les seuls civils autorisés à porter des armes chargées étaient les agents de sécurité⁴⁰.

Avant les pertes massives de Port Arthur en 1996, les inquiétudes concernant la légèreté de la législation sur les armes à feu étaient de plus en plus vives. Le rapport Negin apporte des précisions : « Pas moins de 12 organismes experts ont recommandé des réformes à la suite de telles tragédies⁴¹ ». Le rapport indique qu'au milieu des années 1990, la réforme de la législation sur les armes à feu est devenue « un sujet de préoccupation générale, comme en témoigne la création de la Coalition nationale pour le contrôle des armes à feu, qui a rassemblé plus de 300 organisations, dont des sociétés de santé publique et des sociétés médicales, des groupes de femmes, des organismes juridiques et de défense des droits de la personne, des groupes de santé mentale, des organisations rurales, des églises, des syndicats et des associations de personnes âgées, de parents, de jeunes et de victimes d'actes criminels ».

Dans un schéma comparable au discours public canadien, le rapport Negin explique que « les sondages d'opinion indiquaient depuis longtemps qu'une écrasante majorité des Australiens pensaient que le pays devait se doter d'une

législation uniforme et stricte sur les armes à feu⁴² ». Malgré ce consensus croissant, le sujet a été « souvent présenté par les médias comme une lutte acharnée entre les militants du contrôle des armes à feu et le groupe de pression en faveur des armes à feu⁴³ ». Le lobby des armes à feu comptait sur un groupe de pression, « petit mais très énergique » qui avait réussi à empêcher les réformes proposées. Il en est résulté une impasse : « Bien que les législateurs des deux principaux partis politiques aient reconnu la nécessité d'une réforme globale, aucun d'entre eux n'était prêt à faire publiquement le premier pas⁴⁴ ».

Selon le rapport Negin, les pertes massives de Port Arthur « ont marqué un tournant dans la réglementation des armes à feu en Australie, car elles ont été perçues comme une démonstration dévastatrice de la nécessité d'une réglementation nationale uniforme⁴⁵ ». À l'époque, les pertes massives de Port Arthur constituaient le deuxième plus grand incident impliquant des pertes massives jamais enregistré dans le monde perpétré par un seul tireur. Ces pertes massives « ont déclenché une vague de tristesse et d'indignation dans l'opinion publique, la nation exigeant une révision de la législation sur les armes à feu⁴⁶ ». Comme le rappelle le rapport d'experts, l'action politique a rapidement été engagée :

Le premier ministre a convoqué le Conseil des ministres de la police d'Australasie et a proposé un plan pour l'adoption de lois strictes et uniformes sur les armes à feu dans tout le pays. Douze jours après le massacre, les ministres de la police ont décidé que tous les territoires de compétence adopteraient l'accord national sur les armes à feu (National Firearms Agreement – NFA). Le NFA, dont il sera question plus loin, comprenait la plupart des mesures recommandées par les enquêtes précédentes et, par conséquent, la plupart des réformes préconisées par la NCGC [National Coalition on Gun Control]. L'adoption du NFA a été suivie par plus d'un an de pressions intenses et de discussions sur les modalités, les parlements des états et des territoires concrétisant cet accord au moyen de la législation⁴⁷.

Dans sa présentation effectuée lors de la consultation des Participant(e)s de la phase 3 avec les organisations en matière d'armes à feu, M. Negin a évoqué ce moment politique décisif :

Le nouveau premier ministre a exploité une grande partie de son capital politique pour obtenir l'accord national sur les armes à feu, et cette

photo est assez mémorable en Australie : le premier ministre porte un gilet pare-balles sous son complet en raison des vives réactions que les nouvelles mesures ont suscitées dans tout le pays, et il est allé présenter ces mesures lors d'un événement public, muni d'un gilet pare-balles⁴⁸.

Il s'agissait de John Howard, du Parti conservateur australien. À l'époque, il « était un premier ministre relativement nouveau, après quelques mois seulement d'un mandat de 11 ans en tant que premier ministre, l'un des plus longs de l'histoire du pays⁴⁹ ».

La réponse aux pertes massives de Port Arthur : Le National Firearms Agreement

1. Interdiction des armes d'épaule automatiques et semi-automatiques

Interdiction d'importation (prononcée par le gouvernement fédéral), de vente, de revente, de cession, de détention, de possession, de fabrication et d'utilisation.

2. Enregistrement de toutes les armes à feu

Intégration de systèmes de permis et d'enregistrement sur tout le territoire national.

3. Fourniture par les demandeurs de permis d'un motif valable pour chaque arme à feu qu'ils souhaitent posséder

Exclusion de la protection personnelle comme motif valable; fourniture également d'un motif valable pour les demandes de permis de catégorie B, C, D et H (voir ci-dessous).

4. Exigences minimales unifiées pour la délivrance de permis

- Âge minimum (18 ans), fourniture d'un motif valable, personne « apte », test de sécurité, période d'attente d'au moins 28 jours.
- Permis avec photo indiquant l'adresse du titulaire et la catégorie d'arme à feu, d'une validité maximale de cinq ans puis renouvellement obligatoire.

- Exigences concernant l'entreposage, inspection par la police, retrait de permis et saisie d'armes à feu dans certains cas.
- Catégories des permis et des armes à feu :

Catégorie A : carabines à air comprimé, fusil à percussion annulaire (sauf à chargement automatique), fusils de chasse à un et à deux canons

Catégorie B : armes à feu à chargement par la bouche, fusils à un coup, à double canon et à répétition à percussion centrale, fusils combinés/fusils de chasse à bascule

Catégorie C : (interdite sauf à certaines fins professionnelles, élargie ultérieurement à certains tireurs sur plateaux) : carabines semi-automatiques avec chargeur de 10 balles maximum, fusils de chasse automatiques avec chargeur de 5 cartouches maximum, fusils à pompe avec chargeur de 5 cartouches maximum

Catégorie D : (interdite sauf à des fins officielles) : fusils semi-automatiques à percussion centrale, fusils de chasse semi-automatiques, fusils à pompe avec chargeur de plus de 5 cartouches, carabines semi-automatiques avec chargeur de plus de 10 balles

Catégorie H : toutes les armes de poing, y compris les pistolets à air comprimé

5. Formation en matière de sécurité comme condition préalable à la délivrance de permis

Formation accréditée pour un premier permis; formation spécialisée pour le personnel travaillant dans le secteur de la sécurité.

6. Motifs de refus/d'annulation de permis et de saisie d'armes à feu

- Motifs généraux : personne non de bonne moralité, condamnation pour violence au cours des cinq dernières années, violation de la législation sur les armes à feu, entreposage non sécuritaire, absence de motif valable, non-communication d'un changement d'adresse, permis obtenu de façon frauduleuse, contraire à l'intérêt public

- Motifs particuliers : ordonnance de non-communication ou condamnation pour voies de fait graves au cours des cinq dernières années
- Aptitude mentale ou physique : preuve fiable d'un état qui rendrait le demandeur inapte à la possession d'une arme à feu

7. Permis d'acquisition

Permis distincts nécessaires pour l'acquisition de chaque arme à feu, avec période d'attente d'au moins 28 jours.

8. Norme unifiée concernant la sécurité et l'entreposage des armes à feu

- Les armes à feu doivent être conservées sous clé, et les munitions entreposées séparément; le non-entreposage des armes à feu de façon sécuritaire constitue une infraction
- Exigences particulières en matière d'entreposage pour les différentes catégories d'armes à feu
- Autres règles pour la conservation en sécurité des armes à feu lorsqu'elles sont temporairement retirées de leur emplacement d'entreposage habituel

9. Enregistrement des ventes

- Ventes privées ou en vide-greniers interdites : toutes les ventes doivent être réalisées par des armuriers agréés
- Les vendeurs doivent veiller à ce que l'acheteur possède un permis et transmettre les informations relatives à chaque achat/vente au registre des armes à feu
- Les munitions ne doivent être vendues que pour les armes à feu pour lesquelles l'acheteur possède un permis; limitation des quantités pouvant être achetées

10. Interdiction des ventes postales

- Ventes postales autorisées uniquement entre armuriers agréés
- Publicités réalisées uniquement par des armuriers agréés

11. Rachat et destruction d'armes à chargement automatique

- Indemnisation juste et appropriée, selon le prix de chaque arme à feu en vigueur en mars 1996
- Amnistie de 12 mois pour remettre les armes prohibées

Le National Firearms Agreement comporte 11 volets principaux, qui sont présentés dans l'encadré. En premier lieu, il interdit les armes d'épaule automatiques et semi-automatiques. Ensuite, l'accord exige que les particuliers fournissent un « motif valable » de posséder une arme à feu et la « protection personnelle » est explicitement exclue comme motif valable⁵⁰. Les acheteurs de munitions doivent présenter un certificat valide pour l'arme à feu correspondante et la quantité de munitions pouvant être achetée est limitée. Le rapport Negin définit les volets principaux du régime australien de contrôle des armes à feu comme étant « non pas distincts mais interdépendants »; ce n'est que conjointement que les mesures sont capables de « fermer la boucle de la responsabilité⁵¹ ». Parmi les autres dispositions notables du National Firearms Agreement figurent la réglementation des munitions, les exigences en matière d'entreposage sécuritaire et une interdiction de cinq ans pour les auteurs d'actes de violence conjugale. Le rapport Negin explique ceci :

[L]es motifs de refus et d'annulation de permis qui font appel au pouvoir discrétionnaire et au bon sens témoignent de la primauté de la sécurité publique (si la personne n'est pas « de bonne moralité », si son état mental ou physique la rend inapte, ou si la possession d'armes à feu n'est pas « dans l'intérêt du public »). Ce dernier principe a été invoqué, par exemple, dans les cas où la possession d'armes à feu pourrait permettre à un autre membre du ménage d'avoir accès à des armes, alors qu'il ne serait pas autorisé à détenir un permis en son nom propre⁵².

Autre volet essentiel du National Firearms Agreement : le programme de rachat destiné à retirer de la circulation les armes nouvellement prohibées. Le rapport

Negin explique comment le programme de rachat a été mis en œuvre dans un premier temps :

Au cours d'une amnistie d'un an, les fusils à chargement automatique, les fusils de chasse et les pièces détachées pouvaient être remis à la police, en échange d'une indemnisation, pour être détruits. C'est cet aspect des réformes qui a suscité le plus d'intérêt de la part des médias internationaux, générant des images spectaculaires d'énormes piles d'armes à feu remises à la police et acheminées vers les fonderies. Le premier programme fédéral de rachat d'armes à feu (1996-1997) est devenu le plus grand système de collecte d'armes à feu civiles au monde, avec un décompte officiel de 659 940 armes remises⁵³.

Ces éléments sont mis en évidence :

Le principal programme de rachat a été financé par le gouvernement fédéral mais dirigé par les états et les territoires, ce qui a entraîné des différences dans la mise en œuvre. Pour éviter que les armes ne circulent dans le pays à la recherche d'un meilleur prix, des taux d'indemnisation équitables pour chaque type et modèle ont été compilés dans un barème national uniforme. Une indemnisation a été versée aux détenteurs de toutes les armes nouvellement prohibées, qu'elles soient détenues légalement ou non, y compris les stocks d'armes et de composants détenus par les vendeurs. Il a été demandé aux vendeurs de remettre immédiatement leurs stocks en échange d'une indemnisation au prix de détail publié le 1^{er} mars 1996. Cette mesure a mis fin à la vente d'armes prohibées dans tout le pays, avant même que chaque parlement n'ait modifié ses lois. Selon l'ANAO [Australian National Audit Office] (1997), dans certains territoires de compétence, une indemnisation a également été prévue pour les armes entièrement automatiques qui étaient déjà prohibées avant 1996. Les armes à feu non automatiques pouvaient également être remises dans le cadre de l'amnistie, mais elles ne donnaient pas lieu à une indemnisation. Les vendeurs pouvaient demander une indemnisation supplémentaire pour la perte d'activité qu'ils s'attendaient à subir du fait des nouvelles lois. Une enquête menée par le principal groupe de tireurs a révélé que la plupart des participants étaient satisfaits du montant de l'indemnisation reçue.

- Pour financer le rachat, la cotisation nationale à l'assurance maladie a été augmentée de 0,2 % pendant un an, ce qui a permis de récolter environ 500 millions de dollars australiens (391 millions de dollars américains ou 468 millions de dollars canadiens en 1997)⁵⁴.

Le rapport Negin évoque le suivi actif du National Firearms Agreement et les mesures supplémentaires prises par le gouvernement fédéral, les états et les territoires. Le gouvernement fédéral australien a procédé à une vérification du rachat et a pris des mesures supplémentaires pour combler les lacunes en matière de conformité. Au cours des années suivantes, deux autres accords nationaux ont été élaborés et mis en œuvre, dont un accord national sur les armes de poing (National Handgun Agreement 2002) qui restreint les catégories d'armes de poing pouvant être importées ou possédées et renforce les règles applicables aux détenteurs de permis de possession d'armes de poing et aux clubs de tir. Le National Firearms Agreement prévoyait un autre programme de rachat en 2003, limité cette fois aux armes de poing. Les sanctions pour les infractions liées aux armes à feu ont également été renforcées. Les huit états et territoires du pays ont ensuite procédé à 26 amnisties sans indemnisation au sujet des armes à feu.

Devant la Commission, M. Negin a souligné que l'on stipule que « la sécurité publique l'emporte sur la possession d'armes à feu » dans la mise à jour de 2017 du National Firearms Agreement, dont le premier paragraphe se lit comme suit : « La possession et l'emploi d'armes à feu constituent un privilège qui est conditionné par la nécessité impérieuse d'assurer la sécurité publique⁵⁵ ». La plupart des états et territoires australiens ont explicitement déclaré que la possession d'armes à feu était un privilège plutôt qu'un droit.

Le rapport Negin fournit une analyse des répercussions du National Firearms Agreement de 1996, 25 ans après son entrée en vigueur, en décrivant trois événements :

Depuis 1979, jusqu'au massacre de Port Arthur en 1996 et avant les réformes de la législation sur les armes à feu, 13 fusillades de masse ont eu lieu dans le pays.

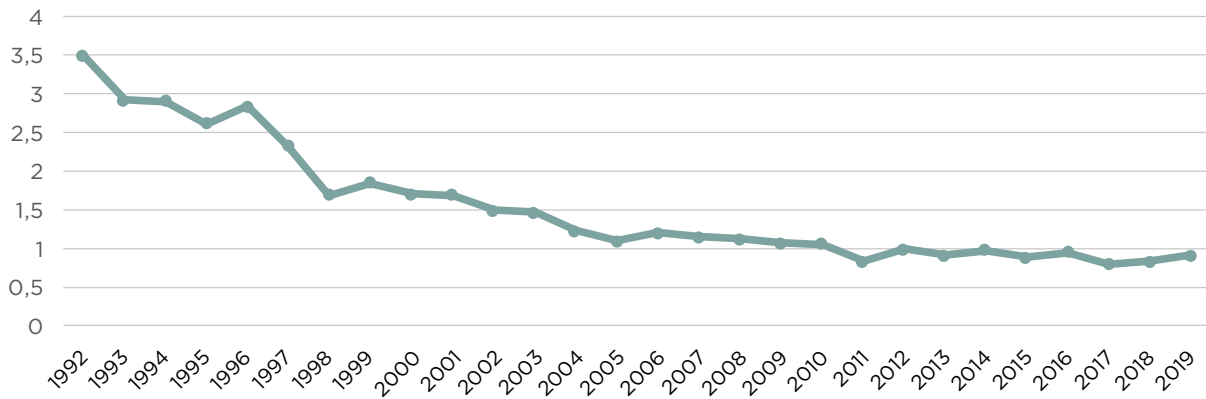
Au cours des 22 années qui ont suivi, jusqu'en avril 2018, aucun incident de ce type ne s'est produit.

La mortalité liée aux armes à feu était déjà en baisse en Australie, mais les changements dans le taux de mortalité liée aux armes à feu se

sont accélérés, passant d'une baisse moyenne de 3 % par an avant l'amélioration des lois sur les armes à feu à une baisse moyenne de 4,9 % par an par la suite⁵⁶.

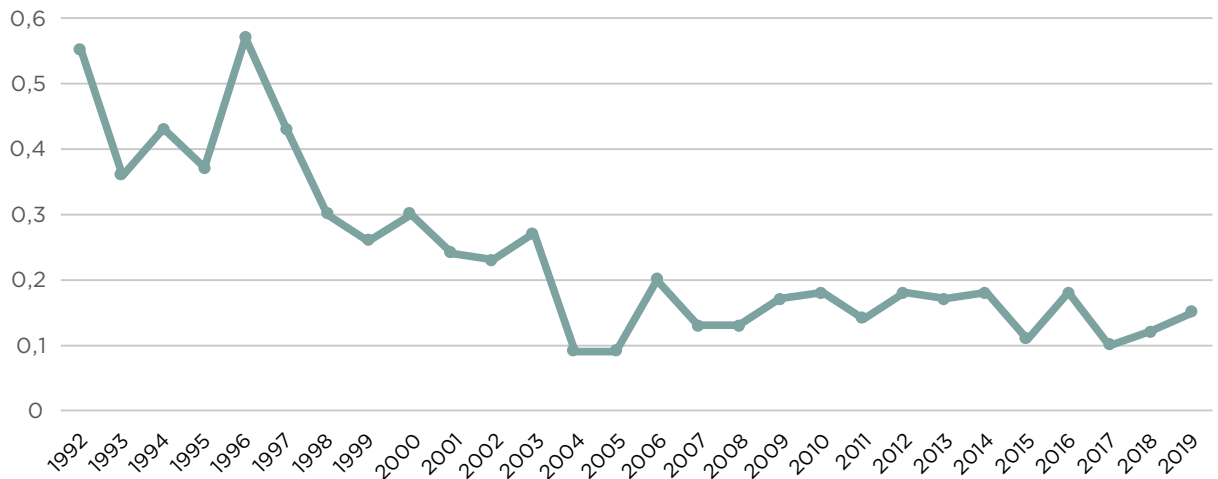
Ces tendances sont illustrées dans les deux graphiques présentés sur cette page. Au niveau mondial, l'Australie a connu l'un des taux de variation annuelle les plus élevés du nombre de décès liés aux armes à feu entre 1990 et 2016.

Taux de décès par arme à feu en Australie pour 100 000 habitants, 1993-2019



Source : Australian Bureau of Statistics, Causes of Death, Australia, 2019 (2020), compilé sur GunPolicy.org (2022).

Taux de décès par homicide commis à l'aide d'une arme à feu en Australie pour 100 000 habitants, 1992-2019



Source : Australian Bureau of Statistics, Causes of Death, Australia, 2019 (2020), compilé sur GunPolicy.org (2022).

Le rapport Negin fournit une évaluation globale des effets du National Firearms Agreement de 1996 :

Il est important de faire remarquer que le nombre de suicides et d'homicides non liés à des armes à feu a également diminué au cours des 25 dernières années en Australie. La réduction du nombre de décès par arme à feu a toutefois été beaucoup plus importante. Entre 1997 et 2013, le taux de suicide par arme à feu a diminué de 55 % (comparativement à 16 % pour le taux de suicide sans arme à feu) et le taux d'homicide par arme à feu a diminué de 62 % (comparativement à 44 % pour le taux d'homicide sans arme à feu). **Une modélisation des événements rares a fourni des preuves solides montrant que l'absence de fusillades de masse en Australie entre 1997 et 2017 n'était pas simplement la continuation d'un modèle préexistant. Aucune politique autre que la révision nationale radicale de la législation sur les armes à feu n'a été suggérée pour expliquer la forte réduction de la mortalité liée aux armes à feu⁵⁷.**

Il convient également de faire remarquer que les réductions des blessures mortelles et non mortelles par arme à feu ont été obtenues malgré l'augmentation du nombre total d'armes à feu depuis 1996. En outre, malgré la chute initiale spectaculaire du nombre de propriétaires d'armes à feu, le rapport Negin a constaté que « la communauté australienne des tireurs sportifs reste dynamique et que des groupes tels que les agriculteurs utilisent les armes à feu de la même manière qu'avant l'entrée en vigueur des nouvelles lois⁵⁸ ».

Selon le rapport Negin, voici les principaux enseignements tirés de l'expérience australienne à la suite de l'adoption du National Firearms Agreement et de l'évolution de la situation depuis 1996 :

- « Les armes qui ont été retirées étaient les plus dangereuses, et les armes de remplacement importées ont une capacité moindre de tir rapide. » « En outre, l'arsenal civil, aujourd'hui plus important, est contenu dans une plus petite partie de la population, composée d'individus qui ont été soumis à un processus de vérification beaucoup plus strict qu'auparavant. »
- Les vendeurs d'armes à feu et les clubs de tir ont été intégrés au dispositif d'application de la loi et des mesures incitatives ont été mises en place pour que ces groupes respectent les lois en vigueur.

- Des réponses policières plus efficaces ont également contribué à cette évolution : les services de police de plusieurs états ont mis en place des groupes de travail spécialisés dans la lutte contre la criminalité liée aux armes à feu afin de traquer les armes à feu illégales, ainsi que les criminels et les propriétaires d'armes à feu titulaires de permis qui les fournissent. « Les changements apportés en matière de services de police, par exemple, les inspections surprises des armes à feu détenues par des civils et des armureries, ont encouragé les nouvelles générations de policiers à reconnaître le potentiel de lutte contre la criminalité d'une législation plus stricte en matière d'armes à feu et à soutenir son utilisation. »
- « [L]'adoption d'une approche de santé publique pour la prévention des blessures par arme à feu, en réduisant l'accès, en renforçant la réglementation et en impliquant la collectivité, peut réduire le nombre de décès par arme à feu. »
- « L'expérience australienne a également mis en lumière la nécessité d'une approche multidimensionnelle de la prévention de la violence par arme à feu. La réponse politique de l'Australie ne s'est pas limitée au programme de rachat des armes très médiatisé, mais s'est appuyée sur une série d'actions politiques et de réglementations qui ont résisté dans le temps malgré les tentatives constantes de les affaiblir⁵⁹. »

Le rapport Negin propose un modèle de prévention reposant sur trois piliers et conclut :

Aujourd'hui, dans presque tous les pays, trois principes fondamentaux de la législation sur le contrôle des armes à feu prévalent :

- Les personnes concernées : les propriétaires d'armes à feu titulaires d'un permis
- L'objet : l'enregistrement des armes à feu
- Le « droit » de posséder une arme à feu : défini comme un privilège soumis à des conditions⁶⁰

Cette approche est devenue « une norme mondiale de fait⁶¹ ».

M. Negin a conclu sa présentation lors des consultations de la phase 3 en expliquant l'importance culturelle du National Firearms Agreement, qui est devenu bien plus qu'une réponse à des pertes massives. Il a déclaré :

[L]a réussite de la législation sur les armes à feu est devenue une source de fierté pour de nombreux Australiens. Les Australiens en sont conscients et considèrent qu'il s'agit d'une réussite politique. Ils y voient un élément qui les différencie de l'expérience américaine. Lorsque survient un événement entraînant des pertes massives aux États-Unis, on assiste souvent à une avalanche de commentaires en Australie : « Nous sommes heureux de ne pas vivre ce genre d'événements grâce à nos politiques ».

John Howard, en tant qu'homme politique, est peut-être une personnalité clivante en Australie, mais même ses adversaires politiques, ceux qui portent un jugement négatif sur d'autres aspects de son action, le félicitent pour la réponse qu'il a apportée aux pertes massives de Port Arthur. C'est ainsi que certains diront : « John Howard est un homme épouvantable. Mais ce qu'il a fait après Port Arthur, c'est formidable ». Vous savez, ce type de récit et de respect, même de la part de ceux qui seraient traditionnellement ses adversaires politiques⁶².

Leçons apprises des expériences internationales

L'Australie, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande ont tous réagi à des pertes massives en adoptant des lois qui restreignent davantage l'accès aux armes à feu et aux munitions. Dans ces trois pays, le renforcement du contrôle des armes à feu s'est accompagné du rachat des armes à feu nouvellement prohibées et d'autres mesures destinées à renforcer l'application de la loi. L'accent a été mis sur l'élimination des types d'armes les plus dangereux et sur la nécessité d'une approche multidimensionnelle de la prévention. Les évaluations de l'expérience australienne et britannique montrent que ces mesures ont eu un effet préventif profond sur la criminalité liée aux armes à feu et sur les blessures accidentelles et auto-infligées.

S'appuyant sur une définition des incidents de « cinq victimes ou plus abattues » et en excluant les « fusillades familiales », le rapport Negin indique qu'« aucune fusillade de masse ne s'est produite en Australie entre 1996 et avril 2018⁶³ ». En nous fondant sur la définition des incidents impliquant des pertes massives établie par la Commission, nous avons relevé trois incidents depuis 1996. En 2014, un individu a tué sa femme et ses trois enfants par balle avant de se suicider à leur domicile dans une région rurale en Australie. En 2018, un individu a tué par balle sa femme, sa fille et ses quatre petits-enfants avant de se suicider à leur domicile, également

situé dans une région rurale. En 2019, un individu a tué quatre personnes et en a blessé une autre par balle à différents endroits de la ville de Darwin. Il a prétendu rechercher son ancienne petite-amie pendant son carnage.

D'après le rapport de M. Negin et de ses collègues, au Royaume-Uni, deux fusillades de masse ont eu lieu au cours des 25 années qui ont suivi l'adoption de deux séries de mesures visant à renforcer la réglementation des armes à feu. Ces chiffres reposent également sur une définition de la fusillade de masse qui ne tient pas compte des incidents impliquant « des membres d'une famille⁶⁴ ». Les recherches de la Commission ont mis en évidence quelques cas récents au cours desquels de nombreuses victimes ont été blessées sans être tuées. Durant un incident, le 24 décembre 2022, une personne a été tuée et quatre autres ont été blessées dans une fusillade dans un pub à Merseyside, en Angleterre. Le 14 janvier 2023, un individu a blessé six personnes avec un fusil de chasse lors d'une fusillade au volant d'une voiture au nord de Londres. Le 12 août 2018, un individu a blessé 12 personnes par arme à feu lors d'une fête de rue à Manchester. Le 25 mars 2016, cinq personnes ont été blessées dans une fusillade par un individu au volant d'une voiture à l'est de Londres. L'arme utilisée était, ici encore, un fusil de chasse.

Les modifications apportées au régime de contrôle des armes à feu de la Nouvelle-Zélande sont trop récentes pour être évaluées.

Les autres incidents que le personnel de la Commission a relevés en s'appuyant sur la définition des incidents impliquant des pertes massives que nous avons adoptée au volume 3, Violence, démontrent la pertinence d'une telle définition. Ces autres incidents mettent clairement en évidence deux aspects. D'un côté, notamment en ce qui concerne les incidents australiens, le lien entre les incidents impliquant des pertes massives qui ont eu lieu dans des espaces publics et la violence fondée sur le sexe, la violence entre partenaires intimes et la violence familiale est évident. De l'autre, les incidents impliquant des fusillades de masse en Australie et au Royaume-Uni dénotent une réduction de la létalité dès lors que les armes à tir rapide et plus puissantes sont prohibées.

Les États-Unis continuent d'être une exception, dans la mesure où le nombre croissant de fusillades de masse n'a pas donné lieu à un contrôle substantiel des armes à feu à l'échelle nationale.

La réglementation canadienne sur les armes à feu

Au Canada, la possession d'une arme à feu est un privilège et non un droit. La réglementation des armes à feu vise à permettre aux particuliers d'utiliser des armes à feu à des fins légitimes, tout en réduisant rigoureusement les risques d'usage abusif des armes à feu.

Survol historique

Le rapport Brown présente la réglementation des armes à feu sous un angle juridico-historique qui replace dans son contexte le débat actuel sur la politique de contrôle des armes à feu au Canada, en particulier en ce qui concerne les armes à feu de style arme d'assaut. M. Brown explique que les textes législatifs visant à limiter la possession et l'emploi des armes de poing au Canada remontent à 1877. Contrairement à l'exemple australien présenté dans la section précédente, le gouvernement fédéral canadien « a utilisé une approche quelque peu fragmentaire pour réglementer les armes de poing et les armes à feu semi-automatiques. Les gouvernements ont toujours cherché à trouver un équilibre entre la sécurité publique et les intérêts des collectionneurs d'armes, des chasseurs et des tireurs sur cible⁶⁵ ». M. Brown souligne deux tendances principales qui ont façonné la réglementation canadienne sur les armes à feu : 1) la technologie des armes à feu qui a augmenté la vitesse et l'efficacité des armes à feu (telles que les armes à feu automatiques et semi-automatiques et les chargeurs grande capacité); et 2) les fusillades de masse survenues au Canada et à l'étranger.

La technologie des armes à feu

Le rapport de M. Brown présente les principales évolutions technologiques des armes de poing et des armes d'épaule qui ont suscité des débats sur les types d'armes à feu auxquels il devrait être possible d'avoir accès pour certains usages au Canada. Il retrace les innovations dans la conception des armes à feu en mettant

l'accent sur la production de carabines semi-automatiques et d'armes de poing à usage civil :

Les carabines **semi-automatiques** ont constitué une innovation technologique majeure dans la conception des armes à feu. Ces armes rechargent automatiquement une cartouche dans la chambre après le tir. Chaque fois que l'on appuie sur la gâchette, l'arme semi-automatique ne libère qu'une seule cartouche. En comparaison, une arme à feu **automatique** tire en continu tant que la gâchette est pressée (jusqu'à ce que l'arme soit à court de munitions). Les fabricants d'armes ont commencé à développer les premiers fusils semi-automatiques à la fin du XIX^e siècle⁶⁶.

Les armes semi-automatiques peuvent tirer soit des cartouches à percussion annulaire, soit des cartouches à percussion centrale. Les cartouches à percussion annulaire sont généralement de plus petit calibre. Les chasseurs canadiens ont commencé à les utiliser après la Seconde Guerre mondiale pour la chasse aux petits animaux. Les cartouches à percussion centrale « peuvent supporter des pressions plus élevées, ce qui leur permet de donner à la balle une plus grande vitesse et une plus grande énergie⁶⁷ ». Les chasseurs canadiens ont commencé à utiliser des carabines semi-automatiques à percussion centrale dans les années 1970. En général, ces armes à feu semi-automatiques utilisent de petits chargeurs, contenant par exemple quatre cartouches. L'évolution suivante a été l'apparition d'armes à feu semi-automatiques à percussion centrale acceptant des chargeurs de grande capacité. M. Brown explique : « Ces armes étaient souvent inspirées de modèles militaires » et comprenaient l'AR-15⁶⁸. Dans son rapport, M. Brown note que les membres de la communauté des armes à feu, y compris certains détaillants d'armes à feu, désignent parfois ces armes à feu comme des « fusils d'assaut⁶⁹ ». Comme nous l'avons vu précédemment, la façon dont ces armes à feu sont décrites aujourd'hui est souvent très contestée. Le présent Rapport fait référence aux armes semi-automatiques qui tirent des munitions à percussion centrale et peuvent être équipées de chargeurs grande capacité, tels que le AR-15, en tant qu'armes à feu de « style arme d'assaut ». En règle générale, il s'agit d'une version civile d'une arme conçue à l'origine pour le service militaire. Elles peuvent être rechargées et tirer rapidement.

M. Brown fait remarquer que les préoccupations concernant la présence d'armes semi-automatiques, souvent de conception militaire, sur le marché canadien ont commencé dans les années 1970 et que l'augmentation des taux de criminalité a

conduit à l'adoption de modifications en matière de contrôle des armes à feu. En 1977, le gouvernement fédéral a adopté le projet de loi C-51, qui exigeait des nouveaux acheteurs qu'ils obtiennent une autorisation d'acquisition d'armes à feu. Le projet de loi C-51 visait également à limiter l'accès à certaines armes à feu semi-automatiques et leur usage. M. Brown souligne que l'Association canadienne des chefs de police (ACCP) « a adopté depuis les années 1970 des résolutions demandant aux gouvernements de limiter l'accès aux armes d'épaule potentiellement dangereuses, y compris les armes à feu automatiques et les armes semi-automatiques⁷⁰ ». En 1973, l'ACCP a adopté une résolution déclarant que « les armes automatiques et les mitrailleuses sont dangereuses » et recommandant au législateur fédéral de faire de ces armes à feu des dispositifs prohibés par le *Code criminel*.

Les fusillades de masse et autres crimes commis avec des armes à feu

Les médias et les affaires judiciaires ont également influé sur le contrôle des armes à feu au Canada en ce qui concerne l'usage d'armes à feu semi-automatiques dans le cadre d'activités criminelles, notamment le trafic de drogue, les prises d'otages, les braquages de banques et les meurtres de policiers. Comme dans d'autres pays, les fusillades de masse suscitent les réactions les plus vives. M. Brown fait remarquer que « certains des incidents criminels impliquant des armes semi-automatiques au Canada sont bien connus; d'autres ont été largement oubliés⁷¹ ». Il présente une série de 20 incidents survenus entre 1962 et 2020, dont les pertes massives d'avril 2020. L'arme à feu semi-automatique utilisée dans 15 de ces incidents a été prohibée en vertu de la législation canadienne sur les armes à feu, mais dans la plupart des cas, ce ne fut le cas que plusieurs années après les faits.

Les pertes massives survenues en 1989 à l'École polytechnique de Montréal, au cours desquelles le tireur a tué 14 femmes et en a blessé plus d'une douzaine d'autres, ont marqué un tournant dans l'histoire du contrôle des armes à feu au Canada. Les étudiants de l'École polytechnique, où se sont déroulées les pertes massives, ont participé à l'organisation d'une pétition demandant l'interdiction pour les civils de détenir des « armes militaires ou paramilitaires⁷² ». Cette pétition a recueilli plus de 560 000 signatures. À la suite de la fusillade de l'École polytechnique, de nombreux politiciens fédéraux de tous les partis ont exprimé leur inquiétude quant à la disponibilité de ces types d'armes à feu. Après avoir retracé cet

historique, M. Brown conclut : « Le massacre survenu à Montréal en 1989 a largement sensibilisé le public aux dangers des armes à feu semi-automatiques de style arme d'assaut⁷³ ». Des politiciens, des organisations telles que l'ACCP et la Fédération canadienne des municipalités, ainsi que des groupes de citoyens inquiets ont officiellement fait part de leurs préoccupations et réclamé un contrôle plus strict des armes à feu.

M. Brown a développé ce point en soulignant que des politiciens de toutes alliances ont reconnu la nécessité d'un changement à la suite de cet incident qui a fait de nombreuses victimes : « À la suite de la fusillade de l'École polytechnique, de nombreux politiciens fédéraux de tous les partis ont exprimé leur inquiétude quant à la disponibilité des armes d'assaut⁷⁴ ». Il mentionne les exemples suivants :

- Le 8 décembre 1989, le député progressiste-conservateur Jean-Pierre Blackburn a déclaré à la Chambre des communes :

Quatorze jeunes filles dans la fleur de l'âge, tuées par un fou ayant entre ses mains un fusil semi-automatique. Pourquoi de telles armes sont-elles admises au Canada? Pourquoi accordons-nous le droit à des personnes de posséder des armes si dangereuses et destructives? Pour des raisons sportives? Voyons donc, ça ne tient plus de tels arguments⁷⁵!

Dans son intervention, M. Blackburn a demandé au Parlement « d'agir pour bannir la possession de telles armes au Canada. » Au début de 1990, M. Blackburn a déclaré à la Chambre des communes que depuis le massacre de Montréal, « un vaste mouvement [s'est mis] en branle au pays contre l'utilisation d'armes semi-automatiques. Des milliers de personnes réclament des changements à la loi actuelle afin de limiter la vente et la possession de telles armes au Canada ».

- Le 11 décembre 1989, la députée progressiste-conservatrice Barbara Greene a exhorté son parti à « présenter un projet de loi sur le contrôle des armes à feu pour interdire la vente ou la possession d'armes automatiques ou semi-automatiques, sauf pour la police ». M^{me} Greene a ensuite déclaré à la Chambre des communes : « Des Canadien(ne)s de tout le pays ne souhaitent pas voir proliférer les armes puissantes capables de tirer longtemps à répétition ».
- La députée progressiste-conservatrice Pauline Browes a fait remarquer que le massacre de Montréal avait « attiré l'attention du public sur la facilité avec laquelle on peut se procurer des armes à feu dans notre société. Pour moins

de 500 \$, un jeune Canadien de 16 ans peut acheter un fusil d'assaut AK-47 converti d'automatique en semi-automatique ».

- En avril 1990, le député libéral Warren Allmand, ancien solliciteur général du Canada, a rappelé à la ministre de la Justice que « l'arme avec laquelle 14 femmes ont été tuées à l'Université de Montréal [était] une carabine Ruger semi-automatique, pouvant tirer 50 balles, et que ce type d'arme sert aujourd'hui aux groupes d'intervention de plusieurs corps policiers et aux forces militaires⁷⁶ ».

Le mouvement de mobilisation déclenché en réponse aux pertes massives de l'École polytechnique a entraîné plusieurs changements significatifs dans la législation canadienne sur les armes à feu. En 1991, le Parlement a adopté le projet de loi C-17, qui comprenait des dispositions visant à :

- renforcer la vérification des antécédents;
- établir une période d'attente obligatoire de 28 jours pour l'obtention d'une autorisation d'acquisition d'armes à feu;
- imposer une formation obligatoire en matière de sécurité;
- augmenter les peines pour les crimes liés aux armes à feu⁷⁷.

M. Brown explique en détail les modifications supplémentaires qui ont été apportées en plus du projet de loi C-17 afin de limiter l'accès aux « armes d'assaut militaires semi-automatiques modernes », selon les termes de la ministre de la Justice, Kim Campbell⁷⁸. Il indique que M^{me} Campbell a déclaré qu'il s'agissait du « type d'armes à feu présentant le plus grand risque pour la sécurité publique, et qui est relativement peu, voire pas du tout, utilisé à des fins sportives légitimes⁷⁹ ». Dans sa déclaration, M^{me} Campbell a insisté sur le fait que ces restrictions et interdictions de ces armes à feu devaient être mises en œuvre par le biais de règlements en vertu du *Code criminel*, plutôt que par le biais d'une modification législative.

M. Brown confirme que le Cabinet a ensuite publié des décrets interdisant ou limitant de nombreuses armes d'assaut (ainsi que certaines armes de précision à longue portée, fusils de chasse et armes de poing). Il précise que dans la « note explicative » concernant l'interdiction de nombreuses armes à feu qui accompagnait le décret n° 11 sur les armes prohibées, le gouvernement fédéral a indiqué que cette classification avait été faite en vertu de la disposition du *Code criminel* permettant d'interdire les armes à feu si elles ne sont pas normalement utilisées à des fins de chasse ou de sport⁸⁰. Les ordonnances d'interdiction étaient « un élément

important de la politique visant à limiter la puissance de feu aux niveaux raisonnablement nécessaires à des fins de chasse ou de sport au Canada⁸¹ ».

M. Brown présente son analyse de la réponse législative et réglementaire aux pertes massives de l'École polytechnique :

Le projet de loi C-17 et les décrets subséquents ont constitué des étapes importantes dans la limitation de l'accès aux armes à feu de style arme d'assaut. Cependant, les critiques ont fait remarquer que les actions du gouvernement progressiste-conservateur continuaient à considérer certains modèles d'armes semi-automatiques à percussion centrale comme des armes à feu sans restriction, y compris le modèle Ruger Mini-14 utilisé lors du massacre de Montréal. Cela signifie que des armes semi-automatiques à percussion centrale potentiellement dangereuses sont restées largement disponibles, soit comme armes à feu sans restriction, soit comme armes à feu à autorisation restreinte. Une étude réalisée en 1990 sur les propositions législatives du parti progressiste-conservateur par le service de recherche de la Bibliothèque du Parlement a conclu ce qui suit : « Il faut reconnaître que même les armes conçues et fabriquées pour la chasse et le tir récréatif comme des carabines et des fusils de chasse semi-automatiques peuvent être employées pour commettre un carnage. La tragédie de Montréal témoigne de façon dramatique de cette possibilité⁸² ».

En 1995, le gouvernement fédéral, alors dirigé par le Parti libéral, a adopté un nouveau texte législatif majeur sur le contrôle des armes à feu, le projet de loi C-68, qui prévoyait des modifications du *Code criminel* concernant les armes à feu et instaurait la *Loi sur les armes à feu* afin de retirer du *Code criminel* de nombreux volets administratifs et réglementaires liés à la délivrance de permis et à l'enregistrement des armes à feu. Le projet de loi C-68 comprenait les éléments suivants :

- un système de permis unique et l'obligation d'étendre le système d'enregistrement à toutes les armes d'épaule (les armes de poing étaient enregistrées depuis les années 1930);
- des peines plus sévères pour certains crimes graves commis avec des armes à feu;
- une modification des définitions des « armes à feu à autorisation restreinte » et des « armes à feu prohibées » dans le *Code criminel*⁸³.

La période de réforme ultérieure du contrôle des armes à feu au Canada a consisté à revenir sur certains aspects de ce régime. De 2012 à 2015, le gouvernement fédéral, sous la direction du Parti conservateur, a assoupli les contrôles sur les armes à feu à autorisation restreinte et les armes à feu prohibées et a supprimé l'obligation d'enregistrer des armes à feu à autorisation non restreinte.

Ce survol historique a porté principalement sur l'utilisation et la réglementation des armes semi-automatiques. Dans son rapport, cependant, M. Brown fournit un compte rendu similaire des réponses publiques et politiques aux activités criminelles commises à l'aide d'armes de poing :

Des fusillades très médiatisées commises à l'aide d'armes de poing ont suscité des appels à l'interdiction de ces armes. En 1992, un professeur de l'Université Concordia a fait usage d'armes de poing pour tuer quatre employés de l'université. À la suite de cet incident, une pétition réclamant l'interdiction des armes de poing a recueilli plus de 200 000 signatures. En 2005, une fusillade sur la rue Yonge à Toronto a entraîné la mort de Jane Creba, 15 ans. Plusieurs passants ont également été blessés lors de l'incident. La fusillade a alimenté le débat sur la possession d'armes de poing par les civils, qui était déjà au cœur des élections fédérales en cours, le premier ministre Paul Martin ayant promis d'interdire les armes de poing. En juillet 2018, un tireur armé d'une arme de poing prohibée a tué deux personnes et en a blessé 13 autres dans le quartier Danforth de Toronto. L'incident a conduit à la création de deux nouvelles organisations de contrôle des armes à feu, Danforth Families for Safe Communities et Médecins pour un meilleur contrôle des armes à feu, qui ont toutes deux demandé une interdiction nationale des armes de poing⁸⁴.

En 2018, sous la direction du Parti libéral, le gouvernement fédéral a remis le contrôle des armes à feu à l'ordre du jour national. Certains volets du régime de réglementation des armes à feu ont été renforcés, notamment les dispositions relatives à la vérification préalable à l'acquisition d'un permis d'armes à feu. En octobre 2018, le gouvernement fédéral a lancé une consultation nationale afin d'envisager l'interdiction de la possession d'armes de poing et d'« armes d'assaut » par les civils⁸⁵. Selon M. Brown, « [l]es groupes de défense des armes à feu se sont opposés à l'expression "armes d'assaut" dans le texte original du mandat de la consultation. Selon eux, les armes d'assaut ne désignaient que les armes à feu dotées d'une capacité de tir sélectif, c'est-à-dire pouvant être utilisées en mode

semi-automatique ou automatique. Le gouvernement a accepté d'abandonner l'expression "arme d'assaut" et de la remplacer par "fusil de style arme d'assaut" ». L'une des principales constatations du rapport sommaire sur la mobilisation concerne le fait que « les participants étaient fortement divisés sur la question de l'interdiction des armes de poing et des armes d'assaut⁸⁶ ».

En 2019, le gouvernement libéral a fait du contrôle des armes à feu un axe de son programme électoral, permettant ainsi aux électeurs canadiens de se prononcer sur l'interdiction des fusils d'assaut. Les libéraux ont promis d'« interdire les fusils d'assaut et de sévir contre les crimes commis avec des armes à feu » et ont ciblé les « fusils d'assaut de type militaire », affirmant que ces armes étaient « conçues pour infliger des pertes massives et n'avaient pas leur place au Canada⁸⁷ ».

Le rapport d'expert donne un aperçu de ce programme. Selon M. Brown, le Parti libéral a indiqué qu'il comptait « interdire tous les fusils d'assaut de type militaire, y compris les AR-15 » et prendre d'autres mesures pour protéger la population contre la violence par arme à feu, notamment : fournir davantage de ressources aux forces de l'ordre, collaborer avec les provinces et les territoires pour donner aux municipalités la possibilité de restreindre davantage l'accès aux armes de poing, voire de les interdire, veiller à ce que l'ASFC et la GRC disposent des ressources nécessaires pour détecter et arrêter le flux d'armes à feu aux frontières du Canada et renforcer les lois relatives à l'entreposage des armes en lieu sûr⁸⁸.

À la suite des élections, en décembre 2019, à l'occasion du 30^e anniversaire de la tuerie de l'École polytechnique, le gouvernement libéral a indiqué qu'il agirait. Le premier ministre Justin Trudeau a déclaré que son gouvernement « renforcerait les lois sur les armes à feu et interdirait le type d'armes utilisées à l'École polytechnique⁸⁹ ».

Développements après avril 2020

Les pertes massives d'avril 2020 en Nouvelle-Écosse ont apporté une dimension supplémentaire à la réforme du contrôle des armes à feu au Canada. En mai 2020, le premier ministre Trudeau a annoncé le décret PC 2020-298, une interdiction de neuf modèles et de leurs variantes (englobant à l'époque environ 1 500 versions) de fusils semi-automatiques à percussion centrale, ainsi que de certaines autres armes à feu, y compris certaines carabines et certains fusils de chasse à longue portée. Dans son rapport, M. Brown décrit l'effet de ce décret :

Le décret 2020-298 a essentiellement révisé la liste des modèles d'armes à feu prohibés qui... n'avait pas été mise à jour de façon substantielle par des décrets depuis le milieu des années 1990. Le gouvernement a ajouté à la liste des armes prohibées des fusils d'assaut que le législateur n'avait pas inclus dans les interdictions précédentes ou qui étaient entrés sur le marché canadien depuis le milieu des années 1990. Les armes à feu nouvellement prohibées ont des capacités similaires à celles des armes à feu interdites dans les années 1990. Les modèles visés par cette interdiction ont certaines caractéristiques communes, notamment le fait qu'ils peuvent recevoir un chargeur amovible, qu'ils utilisent généralement des munitions à percussion centrale et qu'ils sont dotés d'une fonction semi-automatique⁹⁰.

Le résumé de l'étude d'impact de la réglementation qui accompagnait le décret 2020-298 indique :

Les armes à feu de style arme d'assaut ne conviennent pas pour la chasse ou le tir sportif compte tenu du danger inhérent qu'elles présentent pour la sécurité du public. Les armes à feu nouvellement prohibées sont principalement conçues à des fins militaires ou paramilitaires et ont la capacité de causer des blessures, d'immobiliser ou de tuer des humains en grand nombre dans un court laps de temps compte tenu des caractéristiques de base qu'elles possèdent, comme une conception tactique ou militaire et la possibilité de contenir un chargeur grande capacité rapidement rechargeable. Bien que certaines de ces armes à feu nouvellement prohibées aient déjà été utilisées par des particuliers pour la chasse ou le sport, le gouvernement est d'avis que l'utilisation de ces armes à feu est déraisonnable et disproportionnée à de telles fins. Le risque important que ces armes à feu posent pour la sécurité du public l'emporte sur toute justification relative à leur utilisation et à leur disponibilité continue au Canada étant donné qu'il continue d'être possible d'avoir la possession légale de nombreux types d'armes à feu à des fins de chasse ou de tir sportif⁹¹.

M. Brown explique que le gouvernement fédéral a indiqué qu'il avait choisi les armes à feu à prohiber en 2020 sur la base de trois considérations : elles « (1) ont une action semi-automatique avec une capacité de tir rapide soutenue (conception tactique/militaire avec un chargeur grande capacité), (2) sont de conception moderne, et (3) sont présentes en grand nombre sur le marché canadien⁹² ».

La modification prévoyait une période de transition de deux ans pour protéger les propriétaires d'armes à feu nouvellement prohibées de toute responsabilité pénale pendant qu'ils prennent des mesures pour se conformer à ces nouvelles règles. Ce décret d'amnistie de deux ans en vertu du *Code criminel* était à l'origine en vigueur jusqu'au 30 avril 2022, mais a été prolongé jusqu'en octobre 2023⁹³.

Compte tenu du programme électoral du Parti libéral pour 2019, ces modifications ne peuvent pas être considérées « simplement comme une réponse aux pertes massives survenues en Nouvelle-Écosse en avril 2020. » D'une certaine manière, elles peuvent être considérées comme faisant partie de la réponse continue aux pertes massives survenues à l'École polytechnique en 1989, notamment parce qu'elles interdisent l'arme utilisée par l'auteur de ces pertes massives, le Ruger Mini-14 (qui était également l'une des armes utilisées dans celles d'avril 2020).

L'interdiction des fusils d'assaut et autres armes à feu en mai 2020 n'était que la première étape du programme actuel de réforme concernant les armes à feu. En février 2021, le gouvernement fédéral a déposé le projet de loi C-21 et les modifications réglementaires connexes qui « s'inscrivent dans une stratégie détaillée pour contrer la violence liée aux armes à feu et renforcer le contrôle des armes à feu au Canada⁹⁴ ». Le projet de loi C-21 contient des dispositions visant à interdire les fusils à air comprimé qui ressemblent à une arme à feu réelle (reproduction), contrer le trafic des armes à feu, et établir des drapeaux rouges et jaunes et élargir les annulations de permis. Le projet de loi C-21 n'a pas été adopté lors de cette session parlementaire et a été déposé de nouveau le 30 mai 2022. Au moment de la rédaction de ce Rapport final, le projet de loi C-21 n'avait pas encore été adopté.

Ce projet de loi contient ces dispositions, décrites par le gouvernement fédéral comme visant à lutter contre le trafic et la contrebande d'armes à feu et à accroître la capacité des forces de l'ordre à combattre la violence liée aux armes à feu :

- hausser la peine d'emprisonnement maximale de 10 à 14 ans pour les infractions liées aux armes à feu, dont le trafic et d'autres infractions;
- permettre le branchement clandestin après deux infractions liées aux armes à feu;
- permettre l'échange de certaines données entre services de police au pays dans les cas de ventes illégales d'armes à feu;
- interdire la modification d'un chargeur pour qu'il dépasse la capacité légale et permettre le branchement clandestin pour cette nouvelle infraction;

- interdire les entreprises de faire la promotion de violence armée dans la vente ou le marketing;
- exiger qu'une personne présente un permis d'armes à feu valide pour importer des munitions pour une arme sans restriction (après des consultations);
- améliorer la capacité de l'ASFC à traiter l'inadmissibilité des ressortissants étrangers parce qu'ils ont commis des infractions réglementaires, dont des infractions liées aux armes à feu;
- transférer la responsabilité politique de la criminalité transfrontalière du ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté au ministre de la Sécurité publique⁹⁵.

Le projet de loi C-21 contient également des dispositions visant à protéger la sécurité des victimes de violence entre partenaires intimes et de violence fondée sur le sexe par la mise en œuvre d'une « loi drapeau rouge », d'une « loi drapeau jaune » et d'une révocation élargie du permis. Nous nous inspirons de la description de ces propositions législatives faite par Sécurité publique Canada ici :

La « loi drapeau rouge » permettrait à n'importe qui d'envoyer une demande aux tribunaux pour imposer une interdiction d'urgence (drapeau rouge) et confisquer les armes à feu pendant une période maximale de 30 jours dans le cas où une personne est un danger à elle-même ou aux autres, et où une personne peut être à risque de donner des armes à feu à une autre personne qui fait déjà l'objet d'une interdiction d'urgence. Des dispositions sont prévues pour qu'un juge puisse, si nécessaire, protéger la sécurité des demandeurs signalés et des personnes qu'ils connaissent. Les personnes qui se font imposer une interdiction d'urgence (drapeau rouge) pourraient devoir : résigner leur(s) arme(s) à feu aux services policiers; se faire saisir temporairement leurs armes à feu de façon urgente avec une ordonnance des tribunaux⁹⁶.

L'objectif de la « loi drapeau rouge » et des ordonnances d'interdiction d'urgence est d'aider « lorsqu'une personne est un danger à elle-même, à sa famille ou à la sécurité publique, dont les auteurs de violence conjugale ou de violence fondée sur le sexe, les personnes à risque de suicide et les personnes radicalisées⁹⁷ ».

À l'expiration de l'ordonnance d'urgence d'interdiction de possession d'armes, s'il existe toujours des motifs raisonnables de croire que la personne représente un

risque pour la sécurité publique, une nouvelle demande peut être présentée au tribunal, qui pourra fixer une audience pour une ordonnance d'interdiction à plus long terme (jusqu'à cinq ans).

Le gouvernement fédéral a également déclaré qu'il élaborerait une campagne de sensibilisation et fournirait des outils aux victimes et aux organismes de soutien sur la manière d'utiliser les dispositions et les protections du « drapeau rouge ». Ce programme « soutiendrait les groupes marginalisés et vulnérables : les femmes, les Autochtones, les personnes racisées et les personnes avec des troubles de santé mentale, entre autres. Ainsi, ces lois sont accessibles pour tout le monde, surtout pour ceux qui en ont le plus besoin⁹⁸ ».

Cette initiative envisage également l'introduction d'une nouvelle loi « drapeau jaune » qui permettrait au contrôleur des armes à feu (CAF) de suspendre temporairement le permis d'un particulier pour une durée maximale de 30 jours « s'il y a motif raisonnable qu'une personne ne soit plus admissible (p. ex. une personne soupçonnée de vendre des armes illégalement)⁹⁹ ». Voici certaines des propositions particulières qui décrivent les modalités de cette réforme :

- Tout membre du public pourrait communiquer avec un CAF et lui fournir des informations sur un détenteur de permis.
- Le CAF utiliserait la suspension de 30 jours pour enquêter sur l'affirmation et révoquer un permis s'il existe des preuves à l'appui.
- Le détenteur du permis « ne pourrait pas utiliser, acquérir, ni importer de nouvelles armes à feu pendant la période de suspension temporaire de 30 jours, mais il resterait en possession de son ou ses armes à feu actuelles. Si, après une enquête, la personne continue d'être admissible à posséder des armes à feu, ses privilèges sont rétablis immédiatement¹⁰⁰ ».

La troisième proposition concerne l'élargissement du pouvoir de révocation des permis. Cette disposition contribuerait à protéger les personnes en danger de violence liée aux armes à feu et permettrait à un CAF de révoquer un permis d'armes à feu dans les cas suivants :

- violence familiale et/ou harcèlement criminel (p. ex. harceleur);
- lorsqu'une ordonnance de protection est émise contre un détenteur de permis;
- lorsqu'un juge accorde une interdiction d'urgence (drapeau rouge) contre un détenteur de permis¹⁰¹.

Dans le cadre de ces réformes proposées, les CAF « ne pourraient pas délivrer un permis si le demandeur est, ou a déjà été, le sujet d'une interdiction d'urgence (drapeau rouge) ou d'une ordonnance de protection ou d'autres ordonnances liées à la sécurité d'une autre personne¹⁰² ». Dans le cas de révocations liées à la violence familiale et les ordonnances de protections, la proposition prévoit que « certaines personnes pourraient avoir accès à une arme à feu si elles en ont besoin pour la chasse de subsistance ou pour leur emploi ».

Le gouvernement fédéral prévoit lancer des consultations auprès des Canadien(ne)s concernant la prolongation de la révocation d'un permis et le régime d'interdiction « drapeau jaune » avant l'entrée en vigueur de ces règlements¹⁰³.

Dans le cadre de l'examen parlementaire du projet de loi C-21, des amendements ont été présentés par un député libéral d'arrière-ban lors de l'examen du projet de loi par le Comité permanent de la sécurité publique et nationale. Ces amendements auraient pour effet d'interdire les carabines et les fusils de chasse semi-automatiques qui tirent des munitions à percussion centrale et qui sont conçus pour accepter des chargeurs amovibles d'une capacité de plus de cinq cartouches. Ces amendements ont également proposé d'ajouter de nombreuses armes à feu à la liste des armes prohibées en les nommant dans une modification du *Code criminel*. Essentiellement, le projet de loi C-21 ainsi que les modifications proposées interdiraient par voie législative tous les modèles d'armes à feu que le gouvernement actuel et les gouvernements précédents ont interdits par décret, en plus d'en ajouter de nouveaux qui ne sont pas visés par la nouvelle définition d'arme prohibée. Ces amendements ont rencontré une forte opposition et ont été retirés en février 2023.

Un autre axe de la stratégie nationale globale est le gel national de la vente, de l'achat ou de la cession d'armes de poing par des particuliers à l'intérieur du Canada et de l'introduction d'armes de poing nouvellement acquises au Canada. Cette mesure est entrée en vigueur par voie réglementaire le 21 octobre 2022. Les particuliers peuvent continuer à posséder et à utiliser leurs armes de poing enregistrées et il existe des exemptions limitées qui permettent aux propriétaires actuels de vendre ou de transférer leurs armes de poing enregistrées à des personnes ou à des entreprises exemptées. Le gouvernement fédéral a également annoncé qu'il investirait un milliard de dollars dans les provinces et territoires qui souhaitent interdire les armes de poing.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral a annoncé son intention d'apporter des modifications à la réglementation sur les armes à feu en vue de mettre à jour la

réglementation sur les chargeurs et le marquage des armes à feu et de renforcer la réglementation sur l'entreposage sécurisé.

La prévention par le contrôle des armes à feu

Les réponses gouvernementales aux incidents impliquant des pertes massives sont souvent axées sur la réglementation de l'accès aux armes utilisées par l'agresseur. Dans les exemples australien, britannique et néo-zélandais, les gouvernements ont agi rapidement après les fusillades de masse pour mettre en œuvre une vaste réforme du contrôle des armes à feu, y compris l'interdiction de classes entières. L'histoire du contrôle des armes à feu au Canada a été plus fragmentaire, bien que des réformes importantes aient été apportées au fil du temps après les pertes massives de l'École polytechnique en 1989. Le gouvernement canadien a procédé à certaines réformes réglementaires dans les semaines qui ont suivi les pertes massives d'avril 2020 en ce qui concerne l'interdiction de certaines armes à feu. Les modifications législatives et réglementaires plus importantes contenues dans le projet de loi C-21 et d'autres propositions du gouvernement fédéral actuellement en discussion visent d'autres lacunes du régime des armes à feu cernées lors de notre examen des causes, du contexte et des circonstances des pertes massives. Ces lacunes concernent la violence fondée sur le sexe, la violence entre partenaires intimes et la violence familiale liées aux armes à feu, ainsi que les questions d'application de la loi, notamment la contrebande transfrontalière.

Toutefois, les réformes introduites depuis avril 2020 figurent depuis un certain temps déjà au programme législatif du Parlement fédéral et font l'objet d'une consultation publique de la part du gouvernement fédéral. Elles répondent à des préoccupations communautaires plus larges concernant la violence armée, et pas seulement à celles soulevées par les pertes massives. Le Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes a mené un vaste processus de consultation en 2021 et 2022. En avril 2022, le comité a déposé son rapport intitulé « La voie à suivre pour réduire la violence liée aux armes à feu et aux gangs au Canada », qui donne un aperçu de ces préoccupations communautaires. Ce rapport contient 34 recommandations et, tout comme le rapport du Comité sur

la criminalité dans les collectivités rurales, souligne la nécessité de s'attaquer aux causes profondes de la violence liée aux armes à feu et d'adopter une approche à plusieurs volets axée sur la prévention :

Les organismes d'application de la loi ne peuvent pas combattre seuls la violence liée aux armes à feu et aux gangs. [L]a lutte contre la violence liée aux armes à feu et aux gangs requiert des efforts concertés de la part des organismes d'application de la loi et des intervenants communautaires¹⁰⁴.

Dans cette section, nous examinons les propositions visant à prévenir les pertes massives grâce à un contrôle efficace des armes à feu par le biais de modifications législatives et réglementaires, de la lutte contre la contrebande transfrontalière d'armes à feu et de munitions, et d'un renforcement de l'application de la loi.

Réforme législative et réglementaire

Systeme de classification

Bien que le décret de mai 2020 (2020-298) ait mis à jour la liste des armes à feu prohibées, il n'a interdit que certaines des armes qui pourraient être définies comme des fusils d'assaut. Cette approche fragmentée découle du système actuel de classification des armes à feu qui utilise à la fois des dispositions légales pour classer les armes en fonction de leurs caractéristiques (longueur et système de tir) et des décrets pour désigner des modèles individuels d'armes à feu (et leurs variantes) comme étant à autorisation restreinte ou prohibés.

Dans son rapport d'expert, M. Brown met l'accent sur la nécessité d'une réforme systématique du système de classification plutôt que de poursuivre une approche fragmentaire visant à répertorier les armes à feu à autorisation restreinte et prohibées par le biais de règlements. Il indique : « La plupart des partisans et des opposants du contrôle des armes à feu au Canada s'accordent à dire que le système de classification doit être systématiquement réformé. Les avis divergent toutefois largement sur la meilleure façon de réviser le système de classification des armes semi-automatiques à percussion centrale¹⁰⁵ ». Les trois principales propositions sont les suivantes :

- simplification du système de classification;
- restriction de tous les fusils semi-automatiques à percussion centrale;
- interdiction de tous les fusils semi-automatiques à percussion centrale¹⁰⁶.

Certaines personnes et organisations en matière d'armes à feu ont proposé d'éliminer le système de classification. Aucun(e) Participant(e) à la Commission ne l'a fait, cependant, y compris l'Association canadienne nationale des armes à feu et la Coalition canadienne pour le droit des armes à feu qui ont participé à la Commission en tant que coalition.

M. Brown approuve les révisions du système de classification des armes à feu et la nécessité de combler les lacunes du régime actuel :

Une question politique particulièrement importante est de savoir si les Canadien(ne)s devraient avoir accès aux armes à feu semi-automatiques.... Le Canada a adopté une approche qui laisse certaines de ces armes entre les mains des civils tout en restreignant ou en interdisant d'autres fusils d'assaut. De la même façon, le gouvernement fédéral a interdit les revolvers et les armes de poing semi-automatiques à canon court tout en laissant sur le marché des armes de poing à canon légèrement plus long¹⁰⁷.

Plusieurs Participant(e)s à la Commission ont insisté sur l'interdiction totale des armes d'assaut semi-automatiques de type militaire et des armes de poing, ainsi que sur la nécessité d'une définition simple et cohérente de l'ensemble de la catégorie des armes à feu afin d'éviter les échappatoires et le contournement des réglementations. M. Brown n'a pas défendu cette position, mais a noté que l'interdiction de tous les fusils semi-automatiques à percussion centrale aurait l'avantage de traiter « les armes similaires de manière cohérente¹⁰⁸ ». Il a également indiqué que cela signifierait que « les autorités policières et le public pourraient facilement repérer les armes prohibées puisque le système de classification ne serait plus basé sur les modèles nommés par décret, la détermination des variantes ou la longueur des armes à feu¹⁰⁹.

La Coalition canadienne pour le contrôle des armes, une Participante à la Commission, a proposé plusieurs approches différentes pour atteindre cet objectif :

- Adopter une définition générale, par exemple, des armes semi-automatiques de style militaire – « carabines à percussion centrale avec des caractéristiques

militaires comme l'utilisation d'un chargeur de grande capacité » pour compléter la liste mentionnée;

- Faire de l'importation, du commerce ou de la possession d'une arme à feu qui n'est pas « raisonnablement utilisée pour la chasse » ou qui ne figure pas sur une liste prescrite d'armes à feu légales une infraction pénale, afin qu'il n'y ait pas de lacunes pouvant être exploitées;
- Créer une présomption selon laquelle les armes à feu sont interdites, à moins qu'elles ne soient précisément définies comme étant légales¹¹⁰.

Dans son rapport d'avril 2022 intitulé « La voie à suivre sur la réduction de la violence liée aux armes à feu et aux gangs », le Comité permanent de la sécurité publique et nationale a fait la recommandation suivante : que « le gouvernement du Canada ajoute une liste et des définitions normalisées des armes à feu prohibées dans le *Code criminel* du Canada, en mettant l'accent sur la simplicité et l'uniformité¹¹¹ ».

Dans ses observations à la Commission, la Coalition canadienne pour le contrôle des armes a également souligné la priorité de retirer ces armes à feu de la circulation, soit en exigeant qu'elles soient mises hors service de façon permanente, soit en les rachetant pour éviter tout risque de mauvaise utilisation. De même, le Comité permanent de la sécurité publique et nationale a recommandé « que le gouvernement du Canada, dans le cadre de l'interdiction de certaines armes à feu, mette en œuvre un programme de rachat obligatoire après avoir consulté les parties prenantes concernées¹¹² ». Le comité a reçu des preuves que le programme de rachat du gouvernement du Québec a une certaine incidence sur la réduction de la violence armée. Il a aussi recommandé « que le gouvernement du Canada étudie les modèles que d'autres pays, comme le Royaume-Uni et l'Australie, ont adoptés afin d'interdire certaines armes à feu sur leur territoire, pour mieux comprendre à quoi ressemblerait une solution canadienne¹¹³ ».

Munitions

Si le contrôle des armes est au cœur des débats qui émergent à la suite de fusillades de masse, la question des munitions est moins largement débattue, trop souvent omise des collectes de données, des discours et des législations. Les armes à feu ne peuvent pas remplir leur fonction sans munition. Au Canada, une personne

doit être titulaire d'un permis de possession et d'acquisition (PPA) pour acheter une arme à feu et des munitions. Dans son témoignage devant le Comité permanent de la sécurité publique et nationale, Kellie Paquette, membre du Programme canadien des armes à feu, a indiqué : « Il n'est pas nécessaire d'avoir un permis pour acheter un chargeur pour une arme à feu ou pour posséder des munitions, mais il en faut un pour acheter des munitions¹⁴ ». L'agresseur avait accumulé des armes à feu et des munitions alors qu'il ne possédait pas de permis d'armes à feu. Cependant, quand bien même il en aurait possédé un, aucun mécanisme réglementaire ne permet de contrôler ou de limiter l'accumulation de réserves personnelles de munitions.

Le projet de loi C-21 propose actuellement plusieurs amendements à la législation fédérale afin de protéger les Canadien(ne)s contre les préjudices liés aux armes à feu. Cependant, ces amendements ne semblent pas prendre en compte la question de l'accumulation excessive de munitions obtenues légalement et illégalement. Comme l'a observé Michael Duheme, sous-commissaire à la police fédérale de la GRC, devant le Comité permanent de la sécurité publique et nationale à propos de la disponibilité des munitions, il est difficile de contrôler la quantité de munitions que les gens achètent, dans la mesure où on peut acheter « une boîte de munitions ici, une autre boîte là, puis elles commencent à s'accumuler¹⁵ ».

On a beaucoup parlé de renforcer les restrictions associées aux chargeurs pour réduire la létalité des armes à feu, certains préconisant d'inclure également les munitions. D'après un rapport du Center for American Progress, « un élément crucial d'une vision globale pour réduire la violence liée aux armes à feu... est une réglementation rigoureuse des munitions¹⁶ ». Dans un rapport du Center for American Progress publié en 2019 qui pointe les grandes quantités de munitions accumulées par des individus ayant commis des fusillades de masse, les auteurs soulignent le manque de données concernant la fabrication, l'importation ou la vente de munitions aux États-Unis. Ils formulent une série de recommandations en matière de politiques, exigeant notamment des contrôles d'antécédents pour les ventes de munitions, une surveillance renforcée des ventes de munitions en ligne et l'interdiction de la vente de chargeurs de grande capacité.

Comme évoqué précédemment dans ce chapitre, le rapport d'enquête sur les événements de Hungerford expose cinq observations concernant la législation sur les armes à feu et la délivrance de permis, dont deux portent précisément sur les munitions : une sur l'entreposage et l'autre sur les types disponibles à l'achat. Par ailleurs, des appels à réforme lancés suite au massacre de Christchurch ont

influencé « les mesures visant à mieux surveiller les gros achats d'armes à feu et de munitions et les obligations de signalement de comportements inquiétants¹¹⁷ ». Ainsi, le 24 décembre 2020, de nouvelles dispositions relatives à la vente, à l'achat et à la possession de munitions sont entrées en vigueur en Nouvelle-Zélande. Ces dispositions concernent les personnes chargées de « la gestion quotidienne d'une entreprise spécialisée entre autres dans la vente ou la fourniture de munitions¹¹⁸ ».

En Australie, le National Firearms Agreement contient des dispositions qui régissent la réglementation des munitions et les exigences en matière d'entreposage sécuritaire. Les acheteurs de munitions doivent présenter un certificat valide pour l'arme à feu correspondante et la quantité de munitions pouvant être achetée est limitée. Comme évoqué ci-dessus dans la discussion sur la fusillade de masse de Dunblane au Royaume-Uni, l'individu avait accumulé des munitions non autorisées en vertu de son permis. Le gouvernement britannique a réagi en adoptant les recommandations de l'enquête publique qui préconisaient de modifier la *Firearms Act 1968* afin de prévoir :

- La révocation d'un permis d'arme à feu au motif, à la satisfaction du chef de police, que le titulaire ne possède aucune raison valable d'avoir en sa possession, ou d'acheter ou d'acquérir, l'arme à feu ou les munitions pour lesquels le permis est détenu, ainsi que sa révocation partielle;
- Dans le cas de la révocation d'un permis d'arme à feu relativement aux munitions correspondantes, le pouvoir de substituer différentes quantités¹¹⁹.

Le gouvernement britannique a également approuvé les recommandations concernant la modification de sa loi, pour veiller à ce que les demandeurs soient « aptes à se voir confier l'arme à feu et les munitions faisant l'objet de la demande¹²⁰ ». L'Australie, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande ont tous adopté des lois qui restreignent davantage l'accès aux armes à feu et aux munitions.

Interdire les chargeurs surdimensionnés

Une autre mesure visant à réduire la létalité des armes à feu est le renforcement des restrictions sur les chargeurs. M. Brown a souligné que cela pouvait se faire de deux manières : (1) en interdisant tout chargeur qui peut être modifié pour

contenir plus de cinq munitions, ou (2) en rendant illégale l'utilisation d'un chargeur qui peut accepter plus de cinq munitions (comme ceux conçus pour contenir cinq munitions pour une arme à feu, mais qui peuvent contenir plus de munitions lorsque le chargeur est utilisé pour une arme à feu différente). Ces deux approches permettraient « d'atténuer le risque que des tireurs utilisent des fusils d'assaut pour faire un grand nombre de victimes¹²¹ ».

Dans son rapport intitulé « La voie à suivre », le Comité permanent de la sécurité publique et nationale fait les recommandations suivantes :

- Que le gouvernement du Canada se penche sur l'importation, la fabrication au Canada, la vente et la possession de tous les chargeurs d'arme à feu qui sont facilement modifiables afin d'avoir une capacité supérieure à celle permise.
- Que le gouvernement du Canada modifie la loi actuelle afin d'obliger une personne à détenir un permis de possession et d'acquisition pour acquérir des chargeurs, au même titre que des munitions¹²².

Le projet de loi C-21 interdirait la modification d'un chargeur pour qu'il dépasse la capacité légale et exigerait qu'une personne présente un permis d'armes à feu valide pour importer des munitions pour une arme sans restriction.

Réduire la capacité en munitions représente un objectif essentiel. D'après une étude d'analyses multidimensionnelles internationales et nationales de la législation sur le contrôle des armes à feu réalisée par Frederic Lemieux, Ph. D., à l'époque professeur et directeur des programmes de science policière et de leadership en sécurité au College of Professional Studies de l'Université George Washington, la législation sur le contrôle des armes à feu permet de réduire le nombre global de décès liés aux armes à feu : « une capacité de puissance de feu réduite – des armes à feu moins nombreuses et donc une capacité de tir réduite – est clairement associée à une diminution du nombre de victimes¹²³ ». Comme l'a indiqué M. Lemieux :

Ce constat se vérifie quel que soit le type d'arme utilisé par les tireurs. Par conséquent, limiter la capacité en munitions contribue davantage à sauver des vies que de cibler des modèles d'armes particuliers. En ce qui concerne les fusils d'assaut semi-automatiques, la limitation des munitions a pour conséquence directe de mettre en échec la fonction de ces armes¹²⁴.

Autre réforme législative

À la lumière du lien bien établi entre la violence fondée sur le sexe et la violence par arme à feu, y compris les pertes massives, la Coalition canadienne pour le contrôle des armes a recommandé des modifications législatives visant à révoquer automatiquement les permis d'armes à feu des personnes reconnues coupables de violence familiale ou d'infractions liées à la haine et à suspendre les permis d'armes à feu des personnes accusées de telles infractions. Lorsque de telles accusations sont détournées, retirées, suspendues ou résolues d'une autre manière sans procès, comme l'indique la coalition, « la suspension devrait rester en place et la charge de la preuve devrait incomber aux titulaires de permis qui devraient alors prouver qu'ils ne sont pas à risque ou ne constituent pas une menace pour les autres¹²⁵ ». Le projet de loi C-21 intègre cette recommandation.

La Coalition canadienne pour le contrôle des armes a également souligné la nécessité d'apporter des changements administratifs et juridiques pour empêcher la cession illégale d'armes à feu par succession, afin de gérer des situations comme l'acquisition par l'agresseur de l'une des armes à feu qu'il a utilisées via la succession de Tom Evans. Des suggestions précises incluent la création de mécanismes permettant de transférer des informations des bases de données gouvernementales comme les statistiques de l'état civil aux préposés aux armes à feu, ce qui permettrait à ces derniers d'être immédiatement informés d'un décès ou de l'expiration d'un permis et de prendre des mesures pour trouver, récupérer et sécuriser les armes à feu. La coalition a également formulé la proposition suivante : « Des changements législatifs ou réglementaires peuvent également être adoptés (aux niveaux provincial et fédéral) afin de tenir les personnes qui administrent une succession responsables de la neutralisation, de la remise ou de la résignation légale et en temps opportun des armes à feu de la succession¹²⁶ ».

Lutte contre la contrebande transfrontalière d'armes à feu et de munitions

Les pertes massives d'avril 2020 soulignent l'importance des changements législatifs, réglementaires et politiques pour réduire et éventuellement éliminer la contrebande d'armes à feu et de munitions au Canada, en particulier en provenance des États-Unis. Nous ne devrions pas sous-estimer ce défi. Comme l'a dit John Parkin, gestionnaire du programme des armes à feu de la Nouvelle-Écosse, en

comparant les expériences de contrôle des armes à feu au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande :

[U]n facteur particulier est que ce sont tous des états insulaires. Ils ne partagent pas une frontière terrestre de 8 800 kilomètres avec un pays où les armes à feu et les munitions abondent et où il existe une énorme industrie manufacturière, sans véritable système de réglementation ou – je ne devrais pas dire de réglementation – d’enregistrement ou de suivi de ces armes à feu, de leur destination et de leur provenance¹²⁷.

Une étude réalisée en 2006 sur la contrebande d’armes à feu à la frontière canado-américaine explique comment les armes entrent illégalement au Canada :

Un grand nombre de personnes et de marchandises traversent légalement la frontière entre le Canada et les États-Unis en passant par des points d’entrée désignés. Les entités criminelles peuvent tenter d’exploiter ce trafic transfrontalier pour faire entrer clandestinement des armes à feu et d’autres armes au Canada, en utilisant divers moyens de transport, notamment des véhicules privés, des avions, des véhicules commerciaux, des bateaux et d’autres moyens. Dans certains cas, ces moyens de transport sont modifiés pour inclure des cachettes spécialement conçues.

Des armes à feu illégales sont également introduites en contrebande via les vastes zones frontalières non surveillées par des individus transportant des articles de contrebande dans des sacs à dos et via des véhicules tout-terrain et des véhicules privés. Les criminels utilisent aussi parfois un petit nombre de réserves et/ou de territoires amérindiens/ autochtones situés sur ou près de la frontière pour transporter des armes à feu illégales des États-Unis vers le Canada et/ou comme lieux d’entreposage pour une distribution illégale ultérieure¹²⁸.

Dans son rapport, M. Brown souligne trois raisons pour lesquelles il est difficile d’évaluer l’ampleur du problème de la contrebande d’armes :

a) les autorités ne peuvent rendre compte que des efforts de contrebande d’armes à feu qui sont interceptés; b) certaines armes liées au crime ne sont pas récupérées; et c) l’origine de nombreuses armes à feu utilisées pour commettre des actes criminels ne peut être déterminée.

Dans certaines régions du Canada, les armes à feu de contrebande semblent constituer un pourcentage substantiel des armes à feu utilisées à des fins criminelles, mais dans d'autres régions, les armes à feu achetées au Canada semblent être le principal problème¹²⁹.

À la suite des pertes massives, la Division des opérations relatives au renseignement et à l'exécution de la loi de l'ASFC, région de l'Atlantique, a effectué une évaluation de base du renseignement sur la contrebande d'armes à feu au Canada atlantique. Le rapport note que cette question avait été une priorité de faible niveau au cours des années précédentes. L'une des principales constatations est la suivante : la contrebande d'armes à feu est plus fréquente dans les régions à proximité des états dont la législation sur les armes est laxiste; comme l'exemple du Maine décrit ci-après :

Selon le Giffords Law Center to Prevent Gun Violence Annual Gun Law Scorecard, l'État du Maine a mis en place des lois et des restrictions négligentes concernant les armes à feu. Le Giffords Law Center to Prevent Gun Violence met en évidence plusieurs éléments qui conduisent à cette mauvaise note, notamment le fait que l'État n'exige pas de vérification universelle des antécédents, de permis de vendeur d'armes à feu, d'enregistrement des armes à feu, de permis de propriétaire d'arme à feu ni de période d'attente. En outre, il n'existe aucune restriction ni interdiction concernant l'achat en gros d'armes à feu ou les armes d'assaut, les fusils de calibre .50 et les chargeurs de grande capacité¹³⁰.

Le rapport note également que la menace de pertes massives est « exacerbée par l'accès à des armes à feu probablement passées en contrebande ». Il mentionne aussi que l'efficacité de l'ASFC est compromise par des lacunes en matière d'information, en expliquant que :

Les données relatives à la lutte contre la contrebande d'armes à feu ne sont pas mises en commun ni cohérentes d'un ministère à l'autre. Par exemple, les données fournies par l'ENSALA [Équipe nationale de soutien à l'application de la *Loi sur les armes à feu*] contiennent des informations provenant de tierces parties, ce qui fait qu'elles ne peuvent être transmises à l'ASFC. Autrement dit, si un service de police municipal comme la Force policière de Fredericton saisit des armes à feu, l'ASFC n'a pas accès à ces données par l'entremise de l'ENSALA¹³¹.

Il y a également un manque général de renseignements sur la contrebande d'armes à feu au Canada atlantique. Dans le passé, les renseignements sur ce type de contrebande étaient collectés, coordonnés et diffusés de manière stratégique, tactique et opérationnelle par l'agent de liaison régional chargé du renseignement (ALRR) sur les armes à feu, mais ce poste est inactif depuis des années.

L'ASFC au Canada atlantique n'a pas eu de poste d'ALRR actif depuis un certain nombre d'années. L'ALRR est une ressource inestimable en matière de contrebande d'armes à feu en provenance des États-Unis. Son efficacité découle du fait qu'il est intégré à l'UPCAF [unité provinciale de contrôle des armes à feu] et qu'il a accès à tous ses systèmes. C'est semblable à ce que le Canada atlantique a connu avec les Groupes intégrés de renseignement (GIR). En outre, ils sont pleinement intégrés dans les grands projets entrepris par les organismes chargés de l'application de la loi.

Cela permet à l'ALRR affecté à l'application de l'analyse et du dépistage des armes à feu d'avoir accès à toutes les informations pertinentes et, inversement, d'utiliser les bases de données de l'ASFC pour approfondir les enquêtes¹³².

La coalition de Participant(e)s composée d'Hébergement femmes Canada, de la Transition House Association of Nova Scotia et du Be the Peace Institute demande également au « gouvernement fédéral de travailler à la confirmation d'un accord bilatéral avec les États-Unis visant à prévenir la contrebande et le trafic d'armes à feu¹³³ ». La Coalition canadienne pour le contrôle des armes a proposé que dans le cadre de l'accord :

- 1) on obtienne l'engagement des États-Unis à enquêter pleinement sur la façon dont les armes à feu sont transportées des États-Unis au Canada pour possession et utilisation illégales, notamment par des personnes interposées et des ventes à des trafiquants d'armes;
- 2) on obtienne un engagement de la part des États-Unis à accroître l'application de la loi, l'inspection et l'enquête sur les marchands d'armes près de la frontière canadienne qui font du trafic et de la contrebande au Canada;
- 3) les vendeurs d'armes à feu situés près de la frontière soient obligés de détecter les indicateurs d'achats et de trafic par personne interposée;

- 4) on obtienne des États-Unis qu'ils s'engagent à mener une enquête approfondie, à engager des poursuites et, le cas échéant, à extraditer les résidents, les citoyens et les dirigeants d'entreprise américains qui savaient ou auraient dû savoir qu'une arme à feu serait transférée à un(e) Canadien(ne) qui n'est pas titulaire d'un permis de possession d'arme à feu ou que la transaction était autrement illégale¹³⁴.

Lors de nos consultations de la phase 3, Wendy Cukier, Ph. D., professeure et fondatrice du Diversity Institute à l'Université métropolitaine de Toronto, représentant la Coalition canadienne pour le contrôle des armes, a déclaré :

Nous ne voyons pas non plus le ministère américain de la Justice engager des poursuites pénales lorsqu'il s'avère que des Américains vendent ou donnent illégalement des armes à feu à des Canadien(ne)s. Je pense donc qu'il y a beaucoup de travail à faire dans ce domaine¹³⁵.

Comme nous l'avons noté ci-dessus, le projet de loi C-21 donne la priorité aux efforts visant à réduire la contrebande d'armes à feu ainsi qu'à d'autres questions d'application de la loi. Dans le document « La voie à suivre », le Comité permanent de la sécurité publique et nationale décrit certains investissements récents du gouvernement fédéral dans les capacités d'application de la loi de la GRC et de l'ASFC dans ce domaine, y compris l'amélioration de la technologie et de l'échange des renseignements de l'ASFC. Le rapport formule un certain nombre de recommandations à cet égard :

- Que le gouvernement du Canada augmente le financement du Service de police mohawk d'Akwesasne, fasse la promotion du développement économique d'Akwesasne et encourage le service de police compétent des environs à accroître sa collaboration et ses échanges de renseignements avec Akwesasne et les autres collectivités frontalières en vue de renforcer la capacité des organismes d'application de la loi à intercepter les armes à feu illégales aux frontières provinciales et internationales.
- Que le gouvernement du Canada reconnaisse que la contrebande est un facteur important de la violence liée aux armes à feu et aux gangs au Canada et qu'il faut consacrer plus de ressources à combattre la contrebande des armes à feu.

- Que le gouvernement du Canada fasse enquête sur le besoin de renforcer la surveillance frontalière des opérations commerciales internationales dans le mode ferroviaire et des opérations de transport maritime de marchandises.
- Que le gouvernement du Canada ajoute des ressources humaines et financières à l'Agence des services frontaliers du Canada pour lui permettre de mieux enquêter sur les personnes qui tentent de faire entrer clandestinement des armes à feu au Canada, y compris grâce à des solutions technologiques novatrices, et de les appréhender¹³⁶.

Enfin, d'après nos constatations, l'agresseur a introduit clandestinement des munitions au Canada, ainsi que des armes à feu. La Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites des armes à feu, munitions, explosifs et autres matériels connexes et le Protocole des Nations Unies contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, non ratifiés ni par le Canada, ni par les États-Unis, font tous deux référence aux munitions en tant que partie intégrante des efforts à entreprendre dans le cadre de l'approche internationale visant à réduire le trafic et la contrebande d'armes à feu.

Renforcement de l'application de la loi

Nos constatations factuelles soulignent la nécessité d'une application plus proactive des lois existantes sur les armes à feu.

Dispositions relatives à la sélection

Le projet de loi C-21 prévoit des dispositions élargies pour la sélection des personnes qui cherchent à obtenir ou à renouveler un permis d'armes à feu. Les observations des Participant(e)s indiquent que des dispositions similaires établies en 1995 n'ont pas eu l'effet escompté en matière de réduction des risques liés aux armes à feu et à la violence fondée sur le sexe. Dans son rapport de juin 2022, l'enquête du Bureau du coroner en chef de l'Ontario sur les meurtres de Carol Culleton, d'Anastasia Kusyk et de Nathalie Warmerdam (enquête du comté de Renfrew) a formulé un certain nombre de recommandations pour aider les préposés aux

armes à feu à s'acquitter de leurs responsabilités afin de contribuer à la sécurité des femmes dans les situations de violence entre partenaires intimes. Nous soutenons ces recommandations et les intégrons dans notre discussion sur la mise en œuvre de nos recommandations ci-dessous.

Au cours de nos consultations de la phase 3 avec les Participant(e)s, M^{me} Cukier a décrit les problèmes liés à la façon dont les préposés provinciaux aux armes à feu ont mis en œuvre les dispositions de sélection existantes. La loi actuelle contient de larges dispositions permettant à ces agents de refuser un permis à toute personne qui, selon eux, constitue une menace pour elle-même ou pour autrui :

[L']un des défis que nous constatons est que, souvent, ces dispositions ne sont pas utilisées et que l'on se concentre réellement sur des facteurs de risque très précis au lieu de procéder, par exemple, à des vérifications de références, d'utiliser les dispositions relatives à la notification au conjoint ou de mener des enquêtes secondaires autorisées par la loi, mais qui ne sont souvent pas effectuées, en partie, comme l'a dit M. Parkin, à cause du manque de ressources. Je dirais qu'il y a aussi un manque de priorité¹³⁷.

Selon M^{me} Cukier, « les lois ne sont que des mots sur papier si elles ne sont pas appliquées de manière appropriée¹³⁸ ». Elle note que la *Loi sur les armes à feu* existante contient ces dispositions :

Et la législation de 1995 a introduit la notion de personnes intéressées par les armes à feu, des signaux d'alarme qui étaient censés être utilisés dans le cadre de l'exigence d'admissibilité continue pour déterminer les risques. La preuve est que ces derniers n'ont pas été utilisés, et, en fait, beaucoup d'entre eux ont été éliminés parce que la police a dit : « Nous recevions trop de signaux d'alarme¹³⁹ ».

D'après M^{me} Cukier, l'un des moyens de remédier au défaut d'application de la loi et à son caractère inégal est de renforcer la responsabilité et la transparence dans l'administration de la *Loi sur les armes à feu*, ainsi que les normes et les attentes des personnes chargées de l'appliquer. Elle a expliqué :

Je veux dire, l'un des défis que nous constatons, en particulier dans certaines collectivités, est que, franchement, les personnes chargées

d'administrer la *Loi sur les armes à feu* sont des experts en armes à feu. Ce sont des experts en armes à feu parce qu'ils les aiment. Et vous voyez beaucoup moins d'expertise en évaluation des risques, ou en prévention de la violence, ou – et le gel du contrôle des armes à feu qui a existé pendant près d'une décennie a également rendu de nombreux policiers et autres réticents à appliquer les lois parce qu'ils risquaient de se faire taper sur les doigts.

Je pense donc qu'il y a encore beaucoup de travail à faire pour décortiquer l'administration de la *Loi sur les armes à feu*, et de nombreux services de police ont mis en place des mécanismes d'assurance qualité très rigoureux qui suivent à peu près tout ce qu'ils font, mais ils n'appliquent pas la même rigueur à l'administration de la *Loi sur les armes à feu*. Nous savons que de nombreux services de police ne disposent pas de données fiables sur la provenance des armes à feu, notamment parce qu'ils ne cherchent pas la provenance des armes à feu qu'ils récupèrent lors d'un crime, qu'ils ne les retracent pas, qu'ils n'analysent pas les données, etc. Il existe donc de multiples couches pour lesquelles nous avons besoin de meilleures données et d'une plus grande reddition de comptes pour comprendre où se situent les lacunes. Et encore une fois, pour répondre à ce qui a été dit précédemment, on estime que les décès et les blessures par arme à feu représentent un coût de 6 milliards de dollars pour l'économie canadienne, ce qui en fait la deuxième cause de décès après les accidents de la route pour certaines populations. Pensez à ce que nous investissons pour essayer d'assurer la sécurité routière par rapport à ce que nous investissons dans la gestion de la législation sur les armes à feu, et je pense que vous verrez qu'il y a une réelle inégalité à laquelle il faut remédier.

Ce sont donc vraiment les données, les processus et les investissements qui nécessitent plus de transparence et de reddition de comptes¹⁴⁰.

La Coalition canadienne pour le contrôle des armes a demandé un examen et une révision du type de données devant être recueillies par le contrôleur des armes à feu (conformément aux lacunes en matière de données mentionnées ci-dessus) et exigé que les données soient diffusées publiquement. La coalition de Participant(e)s composée d'Hébergement femmes Canada, de la Transition House Association of Nova Scotia et du Be the Peace Institute a fait une proposition similaire.

La complexité comme obstacle à une application efficace

Au cours de nos consultations de la phase 3, John Parkin, gestionnaire du programme provincial des armes à feu du ministère de la Justice de la Nouvelle-Écosse, a contribué au dialogue et a fourni ses commentaires, selon lui, « sur la base de [s]es observations personnelles et de [s]on expérience après 32 ans d'application de la loi et plus de neuf ans dans cette fonction¹⁴¹ ». Il a souligné qu'il ne parlait pas au nom de son employeur, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse. Lorsqu'on lui a demandé quels types de réformes étaient nécessaires, M. Parkin a répondu :

Et ma réponse à cela est que l'accès aux armes à feu au Canada est déjà fortement réglementé. La *Loi sur les armes à feu* est un texte législatif détaillé et complexe, et la complexité et le vocabulaire utilisé sont parfois déroutants pour certaines personnes, et l'interprétation qui peut en être faite lorsque nous sommes confrontés, en tant que préposés aux armes à feu, à des contestations de nos décisions est parfois un obstacle difficile à surmonter.

Il y a une partie entière du *Code criminel*, la partie III, avec divers textes législatifs qui traitent de ce que les personnes peuvent et ne peuvent pas faire et où elles peuvent faire certaines choses. Des règlements distincts ont été promulgués dans le cadre de la *Loi sur les armes à feu*. Plus récemment, il y a un décret sur les armes d'assaut de style militaire qui traite d'un large segment de la catégorie des armes à feu à chargement automatique.

Dans certaines provinces, il y a une législation provinciale, et je pense particulièrement au Québec comme étant celle que je connais le mieux, avec la loi provinciale là-bas. Et dans certains endroits, même dans cette province, il existe des règlements locaux qui peuvent réglementer les activités auxquelles les gens peuvent se livrer en réglementant la décharge d'armes à feu dans certaines circonstances, de sorte qu'il y a déjà un volume considérable de lois et de règlements qui régissent les activités liées aux armes à feu et l'accès à ces armes au Canada.

On pourrait améliorer la clarté entourant les permis, les autorisations, l'admissibilité des personnes qui seraient en mesure d'obtenir des permis,

les ordonnances d'interdiction et l'interprétation juridique de ce qu'est exactement une ordonnance d'interdiction.

....

À mon avis, le régime actuel est suffisant. Il existe de bons outils. Il faut se donner une chance de les utiliser.

...

Et ce que je veux dire par là, c'est que – et c'est quelque chose dont j'ai déjà parlé, donc ce n'est pas un secret de polichinelle. Nous fonctionnons actuellement avec un budget et des effectifs qui ont été fixés en 2011. Au cours de la dernière décennie, la complexité des problèmes auxquels nous sommes confrontés a considérablement augmenté, et nous nous intéressons à des choses beaucoup plus subtiles, comme la maladie mentale et ce type de facteurs¹⁴².

Collaboration entre les organismes

Dans ses commentaires, M. Parkin a également évoqué les obstacles auxquels se heurtent les préposés aux armes à feu dans l'exercice de leurs fonctions réglementaires en raison de la collaboration insuffisante des services de police. Il a dit :

Il s'agit de se donner la chance d'utiliser ces outils, d'être plus... d'être plus inclusif par rapport à l'aspect réglementaire et à l'aspect de l'application. D'après ce que j'ai vu, et c'est une chose dont j'ai parlé à nouveau lors de l'enquête Desmond, il y a un manque de communication ou de réactivité de la part des organismes chargés de l'application de la loi par rapport à ceux d'entre nous qui évoluent dans une atmosphère plus réglementaire. Ainsi, lorsque nous traitons de risques ou de menaces potentiels, si nous faisons des demandes d'information, il arrive souvent que nous n'obtenions tout simplement pas de réponse. Donc, il n'y a pas – je pense qu'on ne nous perçoit peut-être pas comme une équipe d'application, donc, nous ne jouons pas vraiment dans ce cadre, et ils vont juste arriver à nous quand ce sera notre tour, le cas échéant¹⁴³.

Un point distinct, mais connexe, est que l'expérience et les connaissances des personnes ne sont ni recherchées ni prises en compte. M. Parkin a expliqué ce qui suit :

Je pense qu'il y a un avantage à discuter de ces choses avec les personnes qui sont en première ligne et qui rendent opérationnelles les politiques et la législation en place. Les défis que nous rencontrons – et je pourrais continuer – longuement sur certaines choses que nous avons rencontrées, mais je suis ici depuis plus de neuf ans. Personne n'est venu me voir, à quelque niveau que ce soit, pour me demander « Comment ça se passe? Que pourrait-on améliorer? Qu'est-ce qui ne va pas selon vous? ». Comme je l'ai dit, je suis ici depuis plus de neuf ans¹⁴⁴.

Suivi et traçage

La coalition de Participant(e)s composée d'Hébergement femmes Canada, de la Transition House Association of Nova Scotia et du Be the Peace Institute a fait un certain nombre de propositions visant à améliorer le système de suivi des ventes et de traçabilité de la possession des armes à feu :

- Que tous les niveaux de gouvernement mettent en œuvre un système de suivi des ventes et de traçabilité des propriétaires d'armes à feu afin d'endiguer le détournement d'armes à feu par différents moyens, y compris en utilisant le permis d'un titulaire décédé.
- Que les gouvernements fédéral et provinciaux modifient le suivi administratif afin d'empêcher la cession illégale d'armes à feu des États-Unis et de retracer les armes à feu appartenant à des titulaires dont le permis est expiré.
- Que tous les services de police fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux, ainsi que l'Agence des services frontaliers du Canada, soient tenus de soumettre toutes les armes à feu confisquées à des fins de traçage¹⁴⁵.

La Coalition canadienne pour le contrôle des armes a également proposé ces changements en priorité.

Données et reddition de comptes

Dans le volume 3, Violence, nous avons formulé des recommandations relatives à l'amélioration de la collecte de données sur les incidents entraînant des pertes massives et sur la violence fondée sur le sexe, la violence entre partenaires intimes

et la violence familiale, en tant que fondement de l'apprentissage continu et de la reddition de comptes. La Coalition canadienne pour le contrôle des armes a également proposé une approche similaire concernant les armes à feu. Plus précisément, elle demande la création d'une ou plusieurs bases de données nationales facilement accessibles sur les décès, les blessures et les crimes liés aux armes à feu. La recommandation détaillée de la coalition est la suivante :

Le gouvernement fédéral devrait investir dans la création d'un Centre national de données sur les armes à feu qui collectera des données provenant de différentes agences, notamment des secteurs de la justice et de la santé, des coroners et des agences de services sociaux, ainsi que des sources de données administratives, notamment le Bureau du contrôleur des armes à feu, les bureaux locaux des armes à feu, la police à tous les niveaux de compétences, afin d'éclairer les politiques, les pratiques et la recherche.

Le gouvernement fédéral devrait promouvoir des mesures de normalisation et de contrôle de la qualité dans la collecte de données par la police, ainsi que la collecte obligatoire d'informations par la police fédérale, provinciale et locale, publiées sur une base annuelle, qui comprennent des informations comme :

- (a) des données désagrégées sur les décès, les blessures et les crimes liés aux armes à feu, y compris le sexe, l'âge, la région et d'autres caractéristiques pertinentes;
- (b) les types d'armes à feu utilisées (sans restriction, à usage restreint [armes de poing] et autres) et leurs sources (propriétaire légal, détournées du propriétaire légal, contrebande);
- (c) la relation entre l'agresseur et la victime (l'agresseur était-il connu ou inconnu d'elle; s'il était connu, quelle était sa relation avec elle);
- (d) la possession d'une arme à feu et si la personne qui l'a utilisée était titulaire d'un permis;
- (e) le nombre d'enquêtes, d'accusations et de plaintes liées aux armes à feu;
- (f) une ventilation des données par sexe du suspect/de la victime; type d'infraction; type d'arme à feu; et des indicateurs démographiques comme l'âge, le niveau de scolarité et le revenu;

- (g) les étapes et le résultat des étapes entreprises par la police en réponse à une plainte relative à une arme à feu, y compris le nombre d'armes à feu retirées à des particuliers après l'expiration d'un permis; la suspension d'un permis; la révocation d'un permis; la délivrance d'une ordonnance par les tribunaux pénaux interdisant à un particulier de posséder des armes à feu;
- (h) le résultat des efforts de traçage dans chaque cas¹⁴⁶.

Au-delà de la réglementation : prévention en matière de santé publique

La violence par arme à feu est complexe et doit faire l'objet d'une réponse nuancée et diversifiée. Comme l'a expliqué M^{me} Cukier : « Il existe différentes facettes. Et aucune réglementation ne peut être jugée sur la base de la prévention d'un seul incident. Ce dont nous avons besoin, c'est d'une approche coordonnée qui s'attarde aux causes profondes de la violence, à l'accès aux instruments de violence, au système judiciaire et au soutien aux victimes¹⁴⁷ ».

Nous avons décrit précédemment les éléments des approches de prévention de la santé publique en matière de violence fondée sur le sexe, y compris l'escalade de cette violence vers des incidents impliquant des pertes massives. Il est clair que cette approche doit être étendue aux armes à feu en tant que facteur particulier qui aggrave les risques de violence, de blessures graves et de létalité. Les approches préventives soulignent la nécessité de sensibiliser et d'éduquer le public au sujet des armes à feu et des mécanismes en dehors du contexte criminel/réglementaire qui favorisent la sécurité et le bien-être des collectivités, notamment par l'utilisation sûre et légitime d'armes à feu légales.

La coalition de Participant(e)s composée d'Hébergement femmes Canada, de la Transition House Association of Nova Scotia et du Be the Peace Institute a appelé « tous les ordres de gouvernement à reconnaître que la prolifération des armes à feu et les blessures et décès liés aux armes à feu constituent un problème de santé publique urgent qui nécessite une approche de santé publique¹⁴⁸ ».

Sensibilisation et éducation du public

L'expérience australienne souligne l'importance de considérer la possession d'armes à feu comme un privilège conditionnel, et non comme un droit, en tant que pilier central d'une approche de santé publique du contrôle des armes à feu et de la prévention de la violence. Bien qu'il s'agisse d'un principe faisant partie de l'éthos canadien et reconnu par le droit canadien il y a plusieurs décennies, il semble être de plus en plus menacé aujourd'hui. Cette menace semble être en partie le résultat des pressions et des récits dominants aux États-Unis concernant le droit de porter des armes et la primauté de la légitime défense, et en partie le résultat de la méfiance de la société envers les institutions, y compris les services de police. À notre avis, des mesures proactives doivent être prises pour réaffirmer l'acceptation par le public de la possession d'une arme à feu comme un privilège conditionnel.

On pourrait également envisager d'inscrire ce principe dans un statut national, provincial et territorial. Les sondages d'opinion publique ont toujours montré que la grande majorité des Canadien(ne)s sont favorables au contrôle des armes à feu, ce qui est conforme à cette approche. Dans son rapport d'expert, M. Brown résume cet historique des sondages :

Les sondages d'opinion publique menés par des professionnels ont toujours montré des taux élevés d'appui au renforcement des lois sur le contrôle des armes à feu au Canada, comme l'illustre l'échantillon de sondages suivant :

- **1975** : Gallup a constaté que 83 % des Canadien(ne)s étaient favorables à l'enregistrement de toutes les armes à feu.
- **1977** : Selon Gallup, 85 % des Canadien(ne)s souhaitaient l'adoption d'une loi qui obligerait une personne à obtenir un permis de la police avant d'acheter une arme à feu.
- **1979** : Selon Gallup, 66 % des Canadien(ne)s souhaitaient que la loi régissant l'achat d'armes à feu soit plus restrictive. (28 % souhaitaient le maintien des lois existantes sur les armes à feu, tandis que 4 % souhaitaient des lois moins restrictives.)
- **1982** : Selon Gallup, 70 % des Canadien(ne)s souhaitaient que la loi régissant l'achat d'armes à feu soit plus restrictive. (24 % souhaitaient

le maintien des lois existantes sur les armes à feu, tandis que 4 % souhaitaient des lois moins restrictives.)

- **1989** : Angus Reid a constaté que 72 % des Canadien(ne)s étaient d'accord avec l'affirmation selon laquelle « les lois canadiennes sur les armes à feu devraient être modifiées pour rendre plus difficile l'achat d'armes mortelles ». Vingt-six pour cent n'étaient pas d'accord avec cette affirmation, et seulement deux pour cent n'avaient pas d'opinion.
- **1991** : Gallup a constaté que 79 % des Canadien(ne)s étaient en faveur de lois plus restrictives sur les armes à feu. (17 % voulaient maintenir la loi actuelle, 2 % voulaient que la loi soit moins restrictive, et 3 % n'avaient pas d'opinion.)
- **1991** : Angus Reid a demandé si les lois canadiennes sur les armes à feu devraient être modifiées pour rendre plus difficile l'achat d'armes. Quatre-vingts pour cent étaient d'accord pour dire que les lois canadiennes sur les armes à feu devraient être modifiées afin de rendre l'achat d'armes à feu plus difficile. Seize pour cent n'étaient pas d'accord, et 4 % n'étaient pas sûrs.
- **1994** : Angus Reid a rapporté que 70 % des Canadien(ne)s souhaitaient des lois plus strictes sur les armes à feu (23 % ne voulaient aucun changement aux lois, 5 % voulaient moins de restrictions et 2 % ne savaient pas.)
- **2017** : Ekos a constaté que 69 % des Canadien(ne)s étaient favorables à l'interdiction des armes à feu dans les régions urbaines.
- **2019** : Léger a constaté que 77 % des Canadien(ne)s sont en faveur de lois plus restrictives sur les armes à feu. Dix-sept pour cent étaient opposés à des lois plus strictes sur les armes à feu, et sept pour cent ne savaient pas ou ont refusé de répondre.
- **2021** : Léger a constaté que 66 % des Canadien(ne)s étaient en faveur de lois plus restrictives sur les armes à feu. En comparaison, 19 % ont dit que les lois sur les armes à feu devraient rester les mêmes, 10 % ont dit que les lois sur les armes à feu devraient être moins strictes, et 5 % ne savaient pas ou ont refusé de répondre¹⁴⁹.

Les résultats de sondages présentés ci-dessus et ci-dessous ne mentionnent pas les auteurs. Cependant, les informations concernant les sources sont disponibles dans ce rapport d'expert.

M. Brown souligne : « La seule période dans l'histoire du Canada depuis les années 1970 où le soutien populaire au renforcement du contrôle des armes à feu a faibli est celle où des dépassements de coûts ont entaché le registre des armes d'épaule ». Il note également que plusieurs sondages ont montré un soutien considérable à la limitation de l'accès aux armes de style arme d'assaut ou à leur interdiction :

1993 : Angus Reid a constaté que 84 % des Canadien(ne)s appuyaient l'interdiction des fusils d'assaut et que même 71 % des propriétaires d'armes à feu étaient en faveur d'une interdiction de ces fusils.

2006 : Léger et Ipsos Reid ont déterminé que 81 % des personnes au Québec étaient en faveur de l'interdiction des armes à feu semi-automatiques, et que 68 % des personnes dans le reste du Canada étaient en faveur d'une telle interdiction. Cinquante-neuf pour cent des propriétaires d'armes à feu au Québec étaient d'accord pour que ces armes soient interdites, tout comme 44 % dans le reste du Canada.

2018 : Environics Research Group a constaté que 81 % des Canadien(ne)s appuyaient l'énoncé suivant : « La possession privée d'armes d'assaut semi-automatiques à des fins récréatives ne devrait pas être légale au Canada. »

2019 : Angus Reid a rapporté que 77 % des Canadien(ne)s étaient d'accord pour dire qu'il fallait faire davantage pour limiter l'accès aux armes d'assaut, et 75 % étaient en faveur d'une interdiction complète de ces armes. (55 % des propriétaires actuels ou anciens d'armes à feu étaient d'accord pour que les armes d'assaut soient interdites.)

2020 : Angus Reid a rapporté que 78 % des Canadien(ne)s étaient en faveur d'une interdiction complète de la possession d'armes d'assaut par les civils. (45 % des propriétaires actuels d'armes à feu et 70 % des anciens propriétaires d'armes à feu étaient favorables à une telle interdiction.)

2020 : Ipsos a déterminé que 82 % des Canadien(ne)s étaient en faveur de la décision du gouvernement fédéral d'interdire les armes de style d'arme d'assaut¹⁵⁰.

Un point étroitement lié est la nécessité de prendre des mesures actives pour lutter contre la polarisation sur les questions de contrôle des armes à feu. Le discours public sur les armes à feu est très polarisé. Dans un récent rapport gouvernemental qui a consulté les Canadien(ne)s des deux camps, il a été suggéré que les personnes qui s'opposent à une plus grande réglementation des armes à feu devraient être associées aux discussions sur la réforme :

Le fait de mettre à profit leur expérience peut aider les décideurs à mieux comprendre les questions en jeu et les conséquences possibles des modifications législatives (p. ex. protection du bétail pour les propriétaires fonciers ruraux, les répercussions financières sur les petites entreprises), ce qui pourrait éclairer des solutions afin de réduire le nombre de crimes violents commis avec des armes à feu. Il peut s'agir entre autres de faire la promotion de pratiques exemplaires auprès des propriétaires d'armes à feu (p. ex. tenir un inventaire personnel d'armes à feu dans un endroit sécuritaire pour aider la police en cas de vol) et des détaillants (p. ex. signaler les activités douteuses). Les intervenants ont jugé que ce type de dialogue contribuerait à une approche mieux éclairée et fondée sur des données probantes, tout en favorisant la participation et la conformité de la communauté des armes à feu : « Transmettre le message clair que les propriétaires d'armes à feu sont eux-mêmes un élément important de la lutte contre la criminalité armée¹⁵¹ ».

Le succès du modèle australien s'explique en partie par la capacité du gouvernement à connaître, comprendre et satisfaire les besoins des principaux opposants au régime des armes à feu dans ce pays. Les mesures prises comprenaient la reconnaissance, l'affirmation et la prise en compte des intérêts des personnes, des entreprises et des secteurs qui pouvaient se considérer comme affectés de manière négative par le nouveau régime. En reconnaissant leurs intérêts légitimes dans l'utilisation légale des armes à feu en termes pratiques, les vendeurs d'armes à feu et les clubs de tir peuvent être encouragés à contribuer aux initiatives de réglementation et d'application de la loi.

Une façon de transcender cette polarisation est de souligner, en tant que valeur commune, le lien entre une réglementation efficace de l'accès aux armes à feu et aux munitions et la sécurité et le bien-être des collectivités. Cette valeur partagée est inclusive. Dans la mesure du possible, des mesures doivent être prises pour encourager un dialogue fondé sur la reconnaissance et la valorisation de

perspectives multiples et sur la recherche d'un terrain d'entente. Par exemple, les peuples autochtones, en particulier ceux qui vivent dans des régions rurales et éloignées, ont une relation à double tranchant avec les armes à feu, car elles permettent de vivre (en chassant pour se nourrir), mais peuvent aussi avoir des effets néfastes (le taux disproportionné de blessures, de suicides et de violence entre partenaires intimes liés aux armes à feu). Michele Audette, commissaire à l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, a souligné cette complexité :

La disponibilité des armes à feu est un facteur important qui nuit à la santé de la population autochtone... Sans surprise, la hausse du nombre d'homicides observée à l'échelle nationale s'explique principalement par l'augmentation du nombre d'homicides commis à l'aide d'une arme à feu. Pour moi, la solution peut se trouver au sein même des communautés, avec des mesures pragmatiques qui permettent de réduire l'accès à des armes à feu afin qu'elles ne soient pas utilisées à d'autres fins que la chasse et qu'elles ne servent pas à perpétuer la violence contre la vie humaine, à éteindre sa propre vie ou celle des autres¹⁵².

Les membres d'autres communautés marginalisées, y compris les Noirs et les personnes de couleur, sont également touchés de manière disproportionnée par les armes à feu, en tant que victimes de la violence et en raison du profilage racial, des interventions policières excessives et du fonctionnement discriminatoire de la justice pénale, ce qui fait que les jeunes hommes noirs sont « l'une des sous-populations dont la croissance est la plus rapide dans les prisons fédérales ». De même, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale s'est dit préoccupé par la surreprésentation des Afro-Canadien(ne)s dans les prisons dans son rapport périodique canadien de mars 2012 :

Le Comité est préoccupé par les informations selon lesquelles les Afro-Canadien(ne)s, en particulier à Toronto, font l'objet d'un profilage racial et d'un traitement plus sévère par la police et les officiers de justice en ce qui concerne les arrestations, les contrôles, les fouilles, les remises en liberté, les enquêtes et les taux d'incarcération que le reste de la population, ce qui contribue à la surreprésentation des Afro-Canadien(ne)s dans le système de justice pénale du Canada¹⁵³.

On estime que les jeunes hommes noirs de Toronto ont cinq fois plus de risques d'être victimes de violences homicides. Les processus d'inclusion de la communauté à tous les stades de la conception et de la mise en œuvre d'une approche de santé publique de la réglementation des armes à feu sont essentiels pour surmonter la tendance erronée à considérer le débat sur le contrôle des armes à feu comme une pensée simpliste, du type tout ou rien.

Une troisième question consiste à sensibiliser davantage le public à la réglementation des armes à feu au Canada et à la responsabilité de chacun à cet égard, ainsi qu'aux liens entre l'utilisation légitime des armes à feu et la sécurité des collectivités. Au cours de notre table ronde sur les collectivités rurales, la police et la criminalité, le surintendant Dan Morrow de la GRC a souligné l'importance pour les gouvernements d'intégrer l'éducation et la consultation dans ce processus :

[S]'il doit y avoir une quelconque variation dans les lois, il y aura une forte composante d'éducation qui sera requise avec cela. Mais, comme l'a dit Jane [McMillan], j'aimerais que la consultation ait lieu avant toute nouvelle modification de la loi, en particulier en ce qui concerne le contrôle des armes à feu, afin que les communautés autochtones – il y en a plus de 600 dans notre pays – je suppose que le gouvernement souhaite une certaine consultation à ce sujet¹⁵⁴.

Le surint. Morrow a également fait remarquer que la meilleure approche pourrait consister à favoriser la conformité par des moyens créatifs dans les collectivités éloignées et autochtones plutôt que par la répression :

Donc, on a tiré sur mon détachement, sur ma... sur notre maison, sur nos véhicules.

Mais c'est rarement le propriétaire de l'arme lui-même. Ce qui s'est passé, ce que j'ai vu, c'est en fait l'accessibilité de l'arme à feu elle-même. Le propriétaire de l'arme est donc responsable, mais en raison de nombreux autres facteurs sociaux en jeu, comme parfois l'exiguïté des logements. Si trois ou quatre générations vivent dans une maison, oui, elle est sécurisée, conformément à la loi, mais il y a tellement de personnes qui entrent et sortent de cette résidence qu'il est difficile de restreindre l'accès à tout le monde, surtout si quelqu'un dans la maison a des facultés affaiblies et sait où se trouve l'arme à feu, et parce que vous ne pouvez pas garder le secret avec autant de personnes qui entrent et sortent d'une résidence.

Et quand je dis ces choses, je ne veux pas minimiser – genre les gens doivent être tenus responsables de leurs – de leurs actes. Des membres de ma famille ont été victimes et aussi auteurs de violences. Il y a donc toujours des besoins en matière de responsabilité, mais je comprends ce que Jane dit. La manière dont nous élaborons toutes nouvelles sortes de lois ou de législations doit être soigneusement évaluée, ainsi que les personnes qui seront touchées, non seulement dans les villes, mais aussi dans les régions rurales et éloignées¹⁵⁵.

Une perspective de résolution de problèmes peut aider à promouvoir la conformité. Un projet pilote américain a consisté à distribuer des casiers sécurisés pour les armes à feu et ensuite à vérifier le respect des lois sur l'entreposage sécurisé chez les ménages les plus pauvres.

Au cours de la conférence consultative de la Commission avec les communautés micmaques, les représentants de ces communautés ont insisté sur l'importance de l'éducation concernant l'utilisation des armes à feu et la sécurité en la matière, particulièrement pour les jeunes et afin de favoriser des solutions collectives concernant des problèmes tels que l'entreposage des armes et des munitions. Par exemple, Luke Markie, agent de sécurité de la Première Nation de Millbrook, a expliqué :

Savoir c'est pouvoir, qu'il s'agisse de connaître les armes à feu, de savoir comment les manier, comment les entreposer correctement. L'entreposage est tellement important; il faut toujours entreposer les armes à feu séparément des munitions. Ça, donc, ça m'oblige à faire trois choses différentes avant d'avoir une arme à feu totalement chargée. Il faut que les gens aient la possibilité de le savoir – de connaître ces autres détails et de les mettre en pratique¹⁵⁶.

Cheryl Copage-Gehue, conseillère à la participation des peuples autochtones de la Municipalité régionale de Halifax et conseillère auprès de la Première Nation de Shubenacadie, a mis l'accent sur le lien entre la pauvreté et l'accès à un entreposage d'armes à feu sûr :

Si nous devons leur proposer une formation, je pense qu'il serait vraiment très utile de leur fournir un coffre de sécurité après le cours, afin qu'ils puissent disposer d'un endroit où entreposer leurs armes à feu, car la majorité d'entre eux n'en ont pas les moyens. Ainsi, lorsque vous

observez un grand nombre d'entre eux – et c'est qui nous pose beaucoup problème – ils possèdent des étuis souples. Ils n'ont pas les moyens d'acquiescer des étuis rigides¹⁵⁷.

La quatrième question est la nécessité de sensibiliser l'ensemble de la collectivité aux dangers de la violence liée aux armes à feu. M^{me} Cukier a expliqué en quoi cette appréciation est cruciale :

[T]out ce processus visant à faire comprendre à la collectivité les risques liés aux armes à feu, qui ne sont pas limités aux centres urbains – et, en fait, les taux de violence liée aux armes à feu dans les collectivités rurales sont beaucoup plus élevés et certains types de violence, de suicide, de meurtres de policiers et de meurtres de femmes sont également beaucoup plus élevés – nous avons vraiment besoin d'une réponse communautaire et cela signifie comprendre les risques et mettre en place les mécanismes pour transformer ces risques en action¹⁵⁸.

La Coalition canadienne pour le contrôle des armes a exhorté le gouvernement fédéral à lancer « une campagne nationale d'éducation du public visant à mieux faire connaître les lois et règlements existants en matière d'armes à feu, les possibilités de déposer des plaintes et de faire part de ses préoccupations, ainsi que les risques associés à la présence d'armes à feu à domicile, y compris les facteurs de risque associés aux blessures accidentelles, au suicide, à la violence familiale, aux crimes haineux et au détournement d'armes à feu détenues légalement¹⁵⁹. En plus d'une vaste campagne, une approche globale pourrait inclure des documents ciblés sur des sujets précis. Par exemple, une observation publique a proposé l'envoi aux personnes possédant un permis d'un rappel écrit concernant les infractions liées à l'achat par personne interposée. Un prête-nom désigne une personne qui obtient un permis d'arme à feu dans le but de se procurer des armes destinées au marché criminel, sans être nécessairement impliquée dans d'autres activités criminelles.

Sécurité publique Canada a lancé une campagne de sensibilisation du public dans le cadre de la stratégie globale de contrôle des armes à feu du gouvernement du Canada. La page Web intitulée « Passer à l'action pour réduire la violence par armes à feu » contient des statistiques sur l'augmentation des crimes violents impliquant des armes à feu « qui constituent une menace croissante pour la sécurité publique dans nos communautés¹⁶⁰ ». Elle invite chacun à « [f]aire partie de la solution », car « [e]nsemble, nous pouvons contribuer à la sécurité des Canadien(ne)s¹⁶¹ ». Le site

Web contient des informations sur l'interdiction récente des armes à feu de type « assaut » et sur la manière de se conformer à ces dispositions.

Mécanismes de promotion de la sécurité communautaire

Les propositions visant à promouvoir la sécurité des collectivités en matière d'armes à feu ont pour objectif commun de fournir des mécanismes de signalement sûrs permettant aux membres de la collectivité de mettre en commun des informations. La coalition de Participant(e)s composée d'Hébergement femmes Canada, de la Transition House Association of Nova Scotia et du Be the Peace Institute s'est jointe à la Coalition canadienne pour le contrôle des armes pour faire deux propositions à cette fin :

Ces propositions sont les suivantes :

- Que le gouvernement fédéral mette en place une ligne téléphonique nationale sur les armes à feu afin de permettre aux particuliers de faire part de leurs préoccupations concernant les armes à feu directement au personnel relevant du commissaire de la GRC.
- Que tous les gouvernements provinciaux et territoriaux imposent aux professionnels de la santé l'obligation de signaler les cas où des personnes sont considérées comme un risque pour elles-mêmes et pour autrui et peuvent avoir accès à des armes à feu¹⁶².

La Coalition canadienne pour le contrôle des armes a expliqué le rôle potentiel d'une ligne d'assistance nationale :

L'objectif de la ligne d'assistance serait multiple. Elle permettrait aux citoyens de faire part de leurs préoccupations concernant les armes à feu directement au personnel relevant du commissaire de la GRC. Elle permettrait aux citoyens d'obtenir des informations sur les lois relatives aux armes à feu et sur les possibilités de signalement. Elle renforcerait les cadres de reddition de comptes et de transparence et fournirait une ressource supplémentaire pour la collecte de données relatives aux armes à feu¹⁶³.

La Coalition canadienne pour le contrôle des armes a également recommandé que l'imposition de cette obligation de déclaration soit couplée à « une campagne de santé publique ciblée visant à éduquer les professionnels de la santé et les fournisseurs de services de première ligne (p. ex. les travailleurs dans les refuges, les éducateurs, le personnel de garderie, etc.) sur les risques liés aux armes à feu et sur les mesures à prendre en cas d'inquiétude¹⁶⁴ ».

Conclusion et recommandations

Le fonctionnement du régime canadien des armes à feu n'a pas permis d'empêcher l'agresseur d'acquérir les moyens de commettre les pertes massives d'avril 2020. Ce régime doit être évalué en tenant compte de son fonctionnement en conjonction avec d'autres aspects de nos systèmes de sécurité publique et communautaire. Les insuffisances mises en évidence par ce seul incident ne remettent pas en question l'approche canadienne en matière de contrôle des armes à feu. Elles confirment plutôt la nécessité de la renforcer en comblant les lacunes du cadre réglementaire et de son fonctionnement dans les collectivités canadiennes. Une approche de santé publique de la prévention des pertes massives implique, entre autres, de s'attarder aux causes profondes de la violence, en particulier de la violence fondée sur le sexe, et de prendre toutes les mesures possibles pour minimiser l'accès aux instruments de létalité.

Il y a beaucoup à apprendre des approches réussies adoptées en Australie et au Royaume-Uni en matière de contrôle des armes à feu à la suite d'incidents impliquant des pertes massives. La réforme plus récente du contrôle des armes à feu en Nouvelle-Zélande après l'incident de Christchurch en 2019 est également instructive; elle devrait être suivie pendant la phase initiale de mise en œuvre pour obtenir des informations supplémentaires. Les États-Unis restent un exemple édifiant de l'incapacité à tirer les leçons du lien entre les armes à feu, et entre le contrôle des armes et les fusillades de masse. Nous n'avons pas l'avantage géographique d'une île qui offre un contrôle renforcé des frontières. Collectivement, nous devons tenir compte de la réalité nord-américaine, tant en ce qui concerne la longue frontière terrestre amicale que l'influence culturelle des États-Unis, notamment son puissant lobby des armes à feu et son rôle en tant que centre de fabrication d'armes.

Le gouvernement du Canada a entamé une nouvelle ère de contrôle des armes à feu en s'appuyant sur plus de 50 ans d'expérience en matière de réglementation et d'application de la loi. Comme le révèle l'examen attentif de l'histoire du contrôle des armes à feu au Canada effectué par M. Brown, nombre de ces réformes ont été discutées pendant de nombreuses années avant les pertes massives d'avril 2020 et une forte majorité de l'opinion publique canadienne s'est exprimée en faveur d'un renforcement constant des contrôles pendant cette période. Dans un même temps, ces pertes massives sont clairement un catalyseur pour des changements attendus depuis longtemps, y compris, par exemple, le fait de bannir la carabine Ruger Mini-14, l'arme utilisée dans les pertes massives de l'École polytechnique en 1989.

Nous nous abstenons de commenter le projet de loi C-21 actuellement devant le Parlement et d'autres aspects précis de la stratégie de contrôle des armes à feu du gouvernement fédéral. Au lieu de cela, nous formulons cinq recommandations interdépendantes en lien avec nos constatations et les questions découlant des causes, du contexte et des circonstances des pertes massives d'avril 2020. Ces recommandations s'inspirent de nos discussions sur la prévention par le contrôle des armes à feu et d'une approche de prévention de santé publique visant à promouvoir la sécurité en matière d'armes à feu comme un aspect de la sécurité et du bien-être des collectivités. Un élément central de notre stratégie axée sur la prévention est la reconnaissance du lien étroit entre les armes à feu et la violence fondée sur le sexe, en particulier la violence entre partenaires intimes et les homicides.

LEÇON APPRISE

La priorité devrait être accordée à la réduction de l'accès aux armes à feu et aux munitions les plus dangereuses et de grande capacité, compte tenu des risques qu'elles présentent et du fait qu'elles ne sont pas destinées à la chasse ou au sport.

Recommandation C.21

RÉDUIRE LA LÉTALITÉ DES ARMES À FEU

La Commission recommande que :

- (a) Le gouvernement fédéral modifie le *Code criminel* pour interdire toutes les armes de poing semi-automatiques, et tous les fusils et carabines semi-automatiques qui tirent des munitions à percussion centrale et qui sont conçus pour accepter des chargeurs amovibles d'une capacité de plus de cinq cartouches.
- (b) Le gouvernement fédéral modifie le *Code criminel* pour interdire l'utilisation d'un chargeur de plus de cinq cartouches afin de combler les lacunes de la loi actuelle qui permettent l'utilisation de telles armes à feu.
- (c) Le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur les armes à feu* pour :
 - (i) exiger un permis pour posséder des munitions;
 - (ii) exiger un permis pour l'achat du chargeur d'une arme à feu;
 - (iii) exiger d'un titulaire de permis qu'il n'achète des munitions que pour l'arme dont il est titulaire d'un permis.
- (d) Le gouvernement fédéral établisse des limites sur l'entreposage de munitions par les propriétaires individuels d'armes à feu.
- (e) Le gouvernement fédéral réforme le système de classification des armes à feu et élabore une liste et des définitions normalisées des armes à feu prohibées dans le *Code criminel* du Canada, en mettant l'accent sur la simplicité et la cohérence.
- (f) Le gouvernement fédéral prenne des mesures pour réduire rapidement le nombre d'armes à feu semi-automatiques prohibées en circulation au Canada.

LEÇON APPRISE

La sécurité des femmes survivantes de la violence de leur partenaire intime est mise en danger par la présence d'armes à feu et de munitions dans le foyer.

Recommandation C.22

RÉVOCATION DES PERMIS D'ARMES À FEU EN CAS DE CONDAMNATION POUR VIOLENCE FONDÉE SUR LE SEXE, VIOLENCE ENTRE PARTENAIRES INTIMES OU VIOLENCE FAMILIALE

La Commission recommande que :

- (a) Le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur les armes à feu* afin de révoquer automatiquement les permis d'armes à feu des personnes reconnues coupables de violence familiale ou d'infractions liées à la haine.
- (b) Le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur les armes à feu* afin de suspendre les permis d'armes à feu des personnes accusées de telles infractions; lorsque de telles accusations sont détournées, retirées, suspendues ou résolues d'une autre manière sans procès, la suspension devrait rester en place et la charge de la preuve devrait incomber aux titulaires de permis qui devraient alors prouver qu'ils ne sont pas un danger ou ne constituent pas une menace pour autrui.
- (c) Le gouvernement fédéral consulte les groupes autochtones, les représentants du secteur de la défense et des services en matière de violence fondée sur le sexe des collectivités rurales, les préposés aux armes à feu et les services de police afin d'élaborer des directives pour une application cohérente, efficace et sûre de ces dispositions.

POINT DE MISE EN ŒUVRE

- Nous appuyons la recommandation n° 13 du jury de l'enquête du Bureau du coroner en chef de l'Ontario sur les meurtres de Carol Culleton, Anastasia Kuzyk et Nathalie Warmerdam (l'enquête du comté de Renfrew). Cette recommandation exigerait que tous les services de police informent immédiatement les contrôleurs des armes à feu (CAF) des accusations liées à la violence entre partenaires intimes dès qu'elles sont portées, et qu'ils fournissent tous les dossiers pertinents, y compris les renseignements de police « Personnes d'intérêt relativement aux armes à feu » recueillis pour la base de données de la police et utilisés par les contrôleurs des armes à feu pour sélectionner les demandeurs de permis d'armes à feu.

LEÇON APPRISE

Le régime actuel des armes à feu ne protège pas suffisamment contre la cession illégale d'armes à feu au décès du propriétaire.

Recommandation C.23

EMPÊCHER LES CESSIONS ILLÉGALES D'ARMES À FEU PROVENANT DE SUCCESSIONS

La Commission recommande que :

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux adoptent les modifications législatives et réglementaires nécessaires pour empêcher les transferts illégaux d'armes à feu provenant de successions.

POINTS DE MISE EN ŒUVRE

- Création de mécanismes permettant de transférer des informations des bases de données gouvernementales comme les statistiques de l'état civil

aux préposés aux armes à feu, ce qui permettrait à ces derniers d'être immédiatement informés d'un décès ou de l'expiration d'un permis et de prendre des mesures pour trouver, récupérer et sécuriser les armes à feu.

- Sensibiliser les personnes qui administrent une succession à leur responsabilité en matière de neutralisation, de remise ou de destruction légale et en temps voulu des armes à feu de la succession et les tenir responsables.

LEÇON APPRISE

Le contrôle efficace des frontières exige une approche collaborative et coordonnée entre les agences frontalières, avec des systèmes interopérables pour la mise en commun des dossiers et des informations.

Recommandation C.24

INTEROPÉRABILITÉ DES ORGANISMES D'APPLICATION DE LA LOI CHARGÉS DU CONTRÔLE DES ARMES À FEU À LA FRONTIÈRE CANADO-AMÉRICAINNE

La Commission recommande que :

- (a) Tous les organismes d'application de la loi ayant pour mandat commun d'arrêter l'entrée illégale d'armes à feu au Canada élaborent des systèmes entièrement interopérables pour la mise en commun des dossiers et des renseignements.
- (b) Tous les organismes chargés de l'application de la loi élaborent un cadre de collaboration pour assurer un contrôle efficace à la frontière.
- (c) Les organismes d'application de la loi canadiens fassent appel aux collectivités frontalières locales pour aider à prévenir le transfert

transfrontalier illégal d'armes à feu et que le Canada encourage les organismes d'application de la loi américains à faire la même chose.

LEÇONS APPRIS

La réglementation sur les armes à feu n'est pas appliquée de manière cohérente, efficace et responsable, ce qui entraîne des lacunes et une application inégale au sein des territoires de compétences et entre ceux-ci.

Les approches actuelles sont inefficaces, en partie à cause de la mobilisation inadéquate de la collectivité, surtout avec le secteur de la défense et du soutien relatifs à la violence fondée sur le sexe, et avec les contrôleurs des armes à feu.

Recommandation C.25

APPLICATION EFFICACE, COHÉRENTE ET RESPONSABLE DES RÈGLEMENTS SUR LES ARMES À FEU

La Commission recommande que :

- (a) Le gouvernement fédéral s'engage avec les collectivités, le secteur de la défense et du soutien relatifs à la violence fondée sur le sexe, et les agents de réglementation des armes à feu à élaborer des politiques d'orientation pratiques pour une application efficace, cohérente et responsable de la réglementation.
- (b) Le gouvernement fédéral s'engage avec les collectivités, le secteur de la défense et du soutien relatifs à la violence fondée sur le sexe, et les agents de réglementation des armes à feu à élaborer un cadre pour la collecte de données sur l'application des lois sur les armes à feu.
- (c) Le gouvernement fédéral recueille, analyse et rend publiques les données relatives à l'application de la réglementation sur les armes à feu.
- (d) Le gouvernement fédéral ratifie immédiatement et met en œuvre la Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites des

armes à feu, munitions, explosifs et autres matériels connexes (CIFTA) et le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions (le protocole sur les armes à feu).

- (e) Le gouvernement fédéral mette pleinement en œuvre le Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects (PoA) et l'instrument international permettant aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre illicites – également connu sous le nom d'instrument de traçage international des Nations Unies (ITI).

POINTS DE MISE EN ŒUVRE

- L'enquête du Bureau du coroner en chef de l'Ontario sur les meurtres de Carol Culleton, Anastasia Kuzyk et Nathalie Warmerdam (l'enquête du comté de Renfrew) a formulé un certain nombre de recommandations visant à améliorer l'application de la loi, ce qui constitue un bon point de départ. Nous appuyons les recommandations n° 69-73 du jury de l'enquête.

Le contrôleur des armes à feu (CAF) devrait travailler avec les décideurs appropriés pour :

69. Revoir le mandat et l'approche de la ligne de soutien aux conjoints du CAF pour :

- (a) Changer son nom afin de mieux refléter son objectif. Il devrait être clair qu'elle est largement accessible et qu'elle ne se limite pas à un type de relation particulier.
- (b) Avoir du personnel 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.
- (c) Faire l'objet d'une publicité pour sensibiliser le public et être mieux connu des partenaires de la police, éventuellement par le biais des bulletins de tous les chefs.

70. Créer des lignes directrices à l'intention du personnel pour la prise de décisions concernant la délivrance, la révision, la révocation ou l'ajout de conditions aux PPA (permis de possession et d'acquisition) afin d'assurer la cohérence entre les membres du personnel et au fil du temps. Il convient d'accorder une attention particulière aux signaux d'alarme et aux facteurs de risque liés à la VPI (violence entre partenaires intimes).

71. Exiger que le PPA soit automatiquement révisé lorsqu'une personne est accusée d'une infraction liée à la VPI.

72. Exiger des demandeurs et des détenteurs de PPA qu'ils signalent au CAF en temps opportun toute modification des informations fournies dans les formulaires de demande et de renouvellement soumis au CAF, y compris lorsqu'une personne soumise à des restrictions sur les armes vient résider chez eux.

73. Modifier les formulaires de demande et de renouvellement de PPA pour exiger une identification en garantie.

- Des mesures devraient être prises pour promouvoir des mesures de normalisation et de contrôle de la qualité dans la collecte de données par la police, ainsi que la collecte obligatoire d'informations par la police fédérale, provinciale et locale.
- Ces informations devraient être rendues publiques sur une base annuelle.
- Les informations recueillies pourraient inclure :
 - ◊ des données désagrégées sur les décès, les blessures et les crimes liés aux armes à feu, y compris le sexe, l'âge, la région et d'autres caractéristiques pertinentes;
 - ◊ les types d'armes à feu utilisées (sans restriction, à usage restreint [armes de poing] et autres) et leurs sources (propriétaire légal, détournées du propriétaire légal, contrebande);
 - ◊ la relation entre l'agresseur et la victime (l'agresseur était-il connu ou inconnu d'elle; s'il était connu, quelle était sa relation avec elle);
 - ◊ la possession d'une arme à feu et si la personne qui l'a utilisée était titulaire d'un permis;
 - ◊ le nombre d'enquêtes, d'accusations et de plaintes liées aux armes à feu;
 - ◊ une ventilation des données par sexe du suspect/de la victime; du type d'infraction; du type d'arme à feu; et des indicateurs démographiques comme l'âge, le niveau de scolarité et le revenu;
 - ◊ les étapes et le résultat des étapes entreprises par la police en réponse à une plainte relative à une arme à feu, y compris le nombre d'armes à feu retirées à des particuliers après l'expiration d'un permis; la suspension d'un permis; la révocation d'un permis; la

délivrance d'une ordonnance par les tribunaux pénaux interdisant à un particulier de posséder des armes à feu;

- ◊ le résultat des efforts de traçage dans chaque cas.

LEÇONS APPRISES

La collectivité connaît mal le régime canadien des armes à feu et est influencée par le discours américain axé sur le droit de porter des armes, qui n'existe pas dans notre structure constitutionnelle et juridique.

Ce discours est de plus en plus polarisé et des mesures devraient être prises pour inverser cette tendance par une mobilisation communautaire accrue.

Il y a un manque de connaissances de la part de la collectivité concernant les répercussions des préjudices liés aux armes à feu. Certains membres de la collectivité ne disposent pas de mécanismes accessibles et sûrs pour signaler leurs préoccupations concernant la possession, l'entreposage et l'utilisation d'armes à feu. Des mesures proactives sont nécessaires pour soutenir le respect des règles.

Recommandation C.26

APPROCHE DE LA SANTÉ PUBLIQUE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ DES ARMES À FEU

La Commission recommande que :

- (a) Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux adoptent des lois affirmant que la possession d'une arme à feu est un privilège conditionnel.
- (b) Le gouvernement fédéral lance une campagne nationale d'éducation du public visant à mieux faire connaître les lois et règlements existants en matière d'armes à feu, les possibilités de déposer des plaintes et de faire part de ses préoccupations, ainsi que les risques associés à la présence d'armes à feu à domicile, y compris les facteurs de risque associés aux

blessures accidentelles, au suicide, à la violence familiale, aux crimes haineux et au détournement d'armes à feu détenues légalement.

- (c) Le gouvernement fédéral mette en place une ligne d'assistance nationale sur les armes à feu en consultation avec les collectivités, le secteur de la défense et du soutien relatifs à la violence fondée sur le sexe, les agents chargés de la réglementation des armes à feu et les services de police.
- (d) Le gouvernement fédéral collabore avec le secteur de la défense et du soutien relatifs à la violence fondée sur le sexe et avec les organisations de professionnels de la santé afin d'élaborer un cadre pour l'établissement d'un devoir de diligence pour signaler les préoccupations concernant la violence potentielle et les armes à feu.
- (e) Le gouvernement fédéral mette en œuvre des mesures qui favorisent le respect des lois sur l'entreposage des armes à feu, notamment en subventionnant les installations d'entreposage dans les collectivités où cela constitue un obstacle au respect de la loi.
- (f) Les gouvernements autochtones mettent en œuvre des mesures visant à favoriser le respect des lois sur l'entreposage des armes à feu.

CHAPITRE 14

Matériel de police

CHAPITRE 14 Matériel de police

Introduction

On entend par « matériel de police » le terme adopté par la Commission pour désigner les véhicules, les uniformes et les équipements de police, qu'ils soient authentiques ou non. Le matériel de police se compose de divers articles : les armes à feu et autres armes moins létales, l'équipement associé aux véhicules de police, notamment les cloisons de patrouille silencieuse et les gyrophares, et les insignes de la police. Il se compose également d'articles très sensibles et sécurisés tels que les radios de police cryptées, les ordinateurs portables fournis par la police et les carnets de notes de la police.

Dans le volume 3, Violence, nous constatons que l'agresseur possédait à la fois des articles authentiques et des répliques d'articles de la GRC. Il possédait notamment une réplique d'autopatrouille de la GRC, qu'il avait assemblée à partir d'une Ford Taurus retirée du service. De nombreux membres de la collectivité étaient au courant de l'existence de ce véhicule, tant au moment de son assemblage qu'une fois sa fabrication achevée. Certaines personnes avaient indiqué à l'agresseur qu'il ne serait pas convenable de conduire la réplique d'autopatrouille de la GRC.

L'agresseur avait acheté ce véhicule, ainsi que trois autres, auprès de GCSurplus. Comme nous l'expliquons dans le volume 3, GCSurplus est un programme géré par Services publics et Approvisionnement Canada qui permet de se débarrasser des biens déclarés excédentaires par les ministères et agences du gouvernement canadien. La plupart des articles utilisés par l'agresseur pour assembler la réplique d'autopatrouille de la GRC ont été commandés en ligne sur des sites commerciaux tels qu'eBay ou Amazon, mais dans certains cas, par exemple en ce qui concerne

les autocollants en vinyle sur la réplique d'autopatrouille de la GRC, nous n'avons pas pu déterminer la provenance de certains articles. L'agresseur possédait également des pièces authentiques d'uniformes de la GRC. Son oncle lui avait remis quelques pièces d'uniforme de cérémonie de la GRC, notamment des bottes hautes brunes de cérémonie de la GRC qui ont été retrouvées sur la scène de Debert, où l'agresseur a passé plusieurs heures dans la nuit du 18 au 19 avril 2020. Il détenait également une chemise de service de la GRC et un pantalon de service de la GRC, dont la provenance est incertaine. Il portait la chemise de service de la GRC lors des pertes massives, et le pantalon de service de la GRC a été retrouvé dans le véhicule de Joey Webber, qui a été volé par l'agresseur après que celui-ci eut abattu M. Webber dans la matinée du 19 avril 2020. Lors des pertes massives, il portait également des vêtements ressemblant à un uniforme de police, notamment une veste du Service correctionnel du Canada et un gilet de haute visibilité.



Photographie de la chemise d'uniforme de la GRC trouvée au domicile de Gina Goulet le 19 avril 2020 : COMM0046639



Photographie d'un pantalon bleu à bandes jaunes sur le côté trouvé lors de la fouille de la Ford Escape de Joey Webber le 20 avril 2020 : COMM0046725



Photographies des hautes bottes brunes de la GRC trouvées lors de la perquisition du 123, promenade Ventura; à gauche : COMM0008267, à droite : COMM0008271

Dans le volume 2, *Ce qui s'est passé*, et le volume 5, *Services de police*, nous expliquons que le fait que l'agresseur se soit fait passer pour un policier a rendu plus complexe l'intervention en cas d'incident critique, en particulier au cours de la phase de poursuite le 19 avril. Cependant, nous expliquons également que la perte par la GRC de renseignements clairs et cohérents communiqués par des membres de la collectivité de Portapique dans la soirée du 18 avril, selon lesquels l'agresseur n'était pas un policier, mais conduisait une voiture qui ressemblait à une autopatrouille de la GRC portant tous les autocollants habituels, ainsi que d'autres lacunes en matière de communication et de coordination, a aggravé ces difficultés. Le fait que les éléments d'information concernant la réplique d'autopatrouille de la GRC et le déguisement de l'agresseur n'aient pas été rendus publics en temps voulu a privé les membres de la collectivité de renseignements qui les auraient aidés à assurer leur sécurité lors des pertes massives.

Nous avons entendu très clairement, lors des consultations communautaires et des procédures publiques, que l'usurpation de l'identité policière dans le cadre des pertes massives d'avril 2020 a ébranlé la confiance du public à l'égard de la police, et en particulier de la GRC. Il s'agit d'un sujet qui a été évoqué à de multiples reprises dans les réponses à notre sondage « Racontez votre expérience ».

Dans le cadre de notre mandat, nous devons examiner les questions entourant les pertes massives d'avril 2020, notamment « les politiques relatives à la réforme des autopatrouilles et de l'équipement, des articles et des vêtements connexes ». Nous devons également étudier le contexte dans lequel sont survenues ces pertes massives et nous pencher sur les questions relatives aux informations « fournies à... la collectivité » lors de leur survenance. Dans la section suivante, nous expliquons comment les préoccupations de la collectivité concernant les informations fournies par la GRC à la suite des pertes massives sont venues s'ajouter aux préoccupations relatives à l'usurpation de l'identité policière à laquelle s'est livré l'agresseur. Dans le présent chapitre, nous mettons l'accent sur l'usurpation de l'identité policière et sur les politiques relatives à la possession et à la réforme des véhicules de police et du matériel de police. Dans le volume 5, nous expliquons comment les pertes massives et l'intervention de la GRC pendant et après les pertes massives ont entaché la confiance du public à l'égard de la GRC.

Usurpation de l'identité policière et confiance de la population

Il existe relativement peu de recherches publiées au sujet de l'usurpation de l'identité policière, et nous n'avons pas trouvé d'études canadiennes traitant de ce phénomène. Néanmoins, un article publié par Callie Marie Rennison, Ph. D., et Mary Dodge, Ph. D., toutes deux de l'Université du Colorado à Denver, indique que les « ramifications sociales... sont nombreuses et entraînent une augmentation de l'anxiété sociale et de l'insécurité parmi les citoyens¹ ». M^{me} Rennison et M^{me} Dodge expliquent également qu'« en plus de miner la confiance du public dans l'autorité et de nuire à la réputation des policiers authentiques, les usurpateurs d'identité peuvent menacer la capacité des policiers à faire leur travail de manière efficace² ». Les éléments de preuve que nous avons recueillis dans le cadre de nos consultations communautaires et lors d'autres étapes de nos procédures publiques ont permis de mettre en évidence ces ramifications sociales.

L'usurpation de l'identité d'un policier et le recours à une réplique d'autopatrouille de la GRC par l'agresseur lors des pertes massives d'avril 2020 ont suscité chez certains membres de la collectivité, en particulier en Nouvelle-Écosse, une inquiétude ou une angoisse persistante. Les membres de la collectivité ont expliqué la nature et l'effet de cette inquiétude de diverses manières. Certains répondants à notre sondage « Racontez votre expérience » ont expliqué que cet aspect des pertes massives d'avril 2020 a miné leur confiance dans le fait que les policiers qu'ils rencontrent dans la vie de tous les jours sont véritablement des policiers³. Par exemple :

- « Quand je pense que le tireur s'est fait passer pour un membre de la GRC, ça me perturbe. »
- « Ma confiance dans la GRC s'est érodée, non pas à cause de ses actions, mais parce que si quelqu'un peut se faire passer pour un policier de manière aussi convaincante, comment distinguer les vrais des faux? »
- « J'ai été arrêté par la GRC pour une infraction routière l'été dernier, et j'ai été terrifié et méfiant à l'égard du policier tout au long de la conversation. Il ne m'a donné aucune raison de l'être, mais le mal est fait. »
- « Je refuserai de m'arrêter près d'un véhicule de police portant tous les autocollants habituels sans d'abord appeler pour confirmer qu'il s'agit bien d'un vrai véhicule de police. »

Pour certains, ces inquiétudes se sont atténuées avec le temps :

- « Au début, j'aurais été plus circonspect si j'avais été approché par un véhicule de police. Avec le temps, j'ai chassé ces idées parce qu'il s'agissait d'un événement très rare. »
- « Pendant longtemps, j'étais très vigilant lorsque je voyais un véhicule de police. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. »
- « Je crois que je me sens à nouveau à l'aise dans mon propre quartier, mais il m'a fallu des mois pour ne plus être effrayé chaque fois que je voyais un véhicule de la GRC. »

D'autres personnes ont indiqué que, pour elles, les dommages causés par l'usurpation de l'identité d'un policier lors des pertes massives d'avril 2020 se sont doublés d'une perte de confiance dans la GRC à la suite de l'incident :

- « Je n'ai jamais manqué de confiance envers la GRC et j'ai toujours été prêt à me ranger sur le bas-côté si les gyrophares étaient allumés ou à les interpellé si j'avais besoin d'eux. Aujourd'hui, j'ai des réactions physiques et émotionnelles chaque fois que je vois un membre ou un véhicule de la GRC, ce qui m'oblige souvent à me garer et à attendre qu'ils passent ou qu'ils soient hors de vue, car je suis incapable de conduire. Je ne fais plus confiance à l'organisation qui est censée servir et protéger ma collectivité. »
- « Le fait d'apercevoir un véhicule de police suscite désormais un petit sentiment de peur. Je fais une promenade quotidienne qui passe par un endroit que les membres de la GRC empruntent souvent pour se réunir. Ils le faisaient avant les événements d'avril 2020 et ont continué à le faire depuis. Avant avril 2020, je n'y pensais pas beaucoup. Depuis avril 2020, je fais demi-tour et je marche dans l'autre sens si je vois une seule autopatrouille isolée. Mon malaise est attribuable en partie aux agissements du tireur, et en partie aux agissements de la GRC depuis lors. »
- « Leur silence ajoute à la méfiance. J'attends que la GRC s'occupe de cette situation. Je ne me sens pas en sécurité lorsque je les appelle. Ils doivent se pencher sur le fait que nous ne faisons pas confiance à leurs uniformes ou à leurs véhicules : comment savoir s'il ne s'agit pas de faux? »
- « Je n'aime pas voir la GRC dans mon rétroviseur. Je n'aime même pas les voir dans la rue. C'est presque effrayant. Je ne leur fais plus confiance non plus, à cause de la façon dont ils ont géré cette situation. »

Certains membres de la collectivité ont fait part de leurs réflexions sur le préjudice causé par le fait que l'agresseur se soit déguisé pour les victimes qui ont pu voir son véhicule et/ou ses vêtements et qui ont donc cru qu'il s'agissait d'une personne de confiance. Par exemple :

La représentation visuelle associée à la sécurité (pour moi) – l'uniforme de la police et les autocollants sur les voitures – a changé. Aujourd'hui encore, je pense à cet événement et j'en ressens une profonde émotion. Je pense à l'image qu'il a donnée de lui-même. Je pense à la confusion des personnes qu'il a arrêtées. Je me demande comment cet homme a pu avoir accès à un uniforme et à un véhicule qui ont permis de commettre d'autres meurtres.

Bien que nous n'ayons trouvé aucune preuve indiquant que l'agresseur ait arrêté des victimes, il est évident que certains témoins et victimes ont pris l'agresseur pour un véritable policier. Par exemple, Andrew et Kate MacDonald ont signalé au 911 la présence d'un véhicule de police à Portapique et ont cru qu'il était conduit par un véritable policier jusqu'à ce qu'ils reconnaissent leur voisin, l'agresseur, et qu'ils comprennent qu'il était sur le point de leur tirer dessus. Dans son appel au 911, Mary-Ann Jay a décrit avoir vu un véhicule de police s'éloigner de Lillian Campbell, qui venait d'être tuée par l'agresseur. Immédiatement avant le meurtre de Heather O'Brien, celle-ci a déclaré à Leona Allen qu'elle avait aperçu un véhicule de police. Le gendarme Chad Morrison a confondu la réplique d'autopatrouille de la GRC de l'agresseur avec le véhicule de la caporale intérimaire Heidi Stevenson quelques instants avant d'être blessé par balle.

Les pertes massives d'avril 2020 ne sont pas le seul exemple de violence de masse commise par un faux policier. L'agresseur qui a commis l'incident terroriste du 22 juillet 2011 à Oslo et sur l'île d'Utøya, en Norvège, portait un uniforme de police de fabrication artisanale et s'est servi de son déguisement et de ses fausses pièces d'identité pour accéder à l'île d'Utøya et gagner la confiance des jeunes qui s'y trouvaient. Dans au moins un cas, lorsqu'un jeune a demandé s'il pouvait fournir une pièce d'identité, cet agresseur a recommencé à tirer. Dans un rapport d'experts rédigé pour la Commission sur les conséquences des pertes massives d'Oslo et de l'île d'Utøya, Grete Dyb et ses collègues du Centre norvégien d'études sur la violence et le stress traumatique décrivent les conséquences de l'usurpation de l'identité d'un policier sur les survivants de l'incident :

Lorsque la police est enfin arrivée sur l'île au bout d'une heure et demie, tout le monde n'a pas été rassuré de constater la présence des policiers. Au contraire, 24,7 % des victimes craignaient la police ou pensaient avoir affaire à un nouveau groupe de terroristes déguisés en policiers. En raison de la nature de la situation chaotique et irrésolue, la police s'est approchée d'eux avec des armes prêtes à l'emploi, ce qui a encore accru la peur de la police parmi les personnes présentes au camp. Nombre d'entre elles ont ainsi vu leur peur se prolonger, car elles ne savaient pas à qui faire confiance lorsque les secouristes leur venaient en aide⁴.

Après les pertes massives, les médias canadiens ont relaté d'autres exemples d'usurpation de l'identité d'un policier. Dans la plupart des cas, un civil était soupçonné d'avoir utilisé un véhicule équipé de gyrophares pour se faire passer pour un policier afin d'arrêter des véhicules⁵. Dans un des cas, un véhicule volé de la GRC a été utilisé par un civil à cette fin⁶. Dans un autre, la police, après avoir reçu des signalements de membres de la collectivité inquiets, a d'abord pensé qu'un individu s'était fait passer pour un policier, avant de se rendre compte que les contrôles routiers en question avaient en fait été effectués par un membre de la GRC en uniforme au volant d'un véhicule banalisé de la GRC⁷. Les cas d'usurpation de l'identité d'un policier sont assez rares au Canada, et il est probable que l'augmentation du nombre d'incidents après les pertes massives soit le résultat d'un phénomène d'imitation.

L'article 130 du *Code criminel* fait de l'usurpation de l'identité d'un policier une infraction au Canada :

Prétendre faussement être un agent de la paix

130 (1) Commet une infraction quiconque, selon le cas :

- (a) se présente faussement comme agent de la paix ou fonctionnaire public;
- (b) n'étant pas un agent de la paix ni un fonctionnaire public, emploie un insigne ou article d'uniforme ou équipement de façon à faire croire vraisemblablement qu'il est un agent de la paix ou un fonctionnaire public, selon le cas.

Cette infraction peut faire l'objet d'une mise en accusation par voie de procédure sommaire ou par voie d'acte d'accusation et, si cette dernière option est retenue, la peine encourue est une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans. Le

personnel de la Commission a recherché des affaires dans lesquelles des accusations ont été portées au titre de l'article 130 et des affaires dans lesquelles d'autres accusations criminelles ont été portées, mais dans lesquelles les faits de l'affaire concernée comportaient un élément ou une allégation d'usurpation de l'identité d'un policier. Nous avons préparé et publié un résumé des cas d'usurpation de l'identité d'un policier au Canada⁸.

Cette recherche a confirmé que l'usurpation de l'identité d'un policier semble être relativement rare au Canada. Dans la plupart des cas d'usurpation d'identité, les individus qui se livrent à cette activité ne se servent pas de véhicules ou de vêtements de police authentiques ou de répliques – dans de nombreux cas, l'individu se fait passer pour un policier par courrier électronique, par appel téléphonique ou en s'identifiant verbalement comme tel. Dans certains cas plus graves, l'accusé a usurpé l'identité d'un policier afin de persuader une victime de l'accompagner – par exemple, dans le but de commettre une agression sexuelle. Ces infractions sont le plus souvent commises à l'encontre de femmes et d'enfants. Lors d'une table ronde portant sur le matériel de police et les usurpateurs de l'identité d'un policier, l'avocate Meaghan Daniel a commenté ce type d'infraction :

Quand j'ai lu la jurisprudence et l'article, ils ont parlé de certains éléments démographiques des gens qui sont criminalisés, ce sont surtout des hommes, et les victimes étaient souvent des personnes que l'on considérait des personnes vulnérables à la victimisation : des enfants, des femmes, des personnes racisées. Et j'ai vu qu'il n'y avait pas de modes d'explications disponibles au niveau du pourquoi – pourquoi certaines personnes sont plus susceptibles d'être les victimes de cette... de ce crime de se faire passer pour un policier et je me demande si une partie de l'explication est un plus grand recours aux autorités; peut-être qu'elles ont moins tendance à affirmer leurs droits, peut-être qu'elles ignorent – un enfant, peut-être, on leur enseigne à chercher de la sécurité auprès des policiers – ou parce qu'ils savent qu'ils sont moins susceptibles d'être en sécurité lorsqu'ils appliquent leurs droits, comme on a vu avec le mouvement Black Lives Matter et également quant aux communautés autochtones.

... Souvent, c'est avec des articles facilement obtenus; ce n'est pas de manière élaborée ou criminelle qu'un accusé a obtenu du matériel de police. Le simple fait de rencontrer un policier dans un... pour un appel

ou en personne, c'est suffisant pour obtenir des pouvoirs coercitifs de la police dont ne dispose pas le citoyen ordinaire⁹.

L'article auquel M^{me} Daniel fait référence est celui qui a été corédigé par M^{me} Rennison et M^{me} Dodge¹⁰. Dans leur article, elles passent en revue les affaires et les recherches américaines relatives à l'usurpation de l'identité d'un policier, et constatent en particulier ce qui suit :

L'un des thèmes abordés dans les recherches existantes est le rôle des changements politiques et structurels qui ont permis de créer un environnement propice aux abus de pouvoir ciblant les populations vulnérables... Dans plusieurs cas, les usurpateurs ont exprimé leur volonté d'ignorer les actes répréhensibles en échange de faveurs sexuelles... Ces études montrent que les usurpateurs tirent parti d'une réglementation plus stricte de la vie civile, de pouvoirs policiers sans contrôle et de la vulnérabilité de la population¹¹.

Dans le volume 3, *Violence*, nous montrons que l'agresseur avait pour habitude de se comporter de manière violente et intimidante et qu'il utilisait en particulier ses privilèges et son statut d'homme blanc, aisé et professionnel de la santé pour cibler les membres des communautés marginalisées de Nouvelle-Écosse. Nous expliquons pourquoi les membres des communautés vulnérables et marginalisées sont davantage susceptibles d'être les cibles de comportements violents et d'exploitation, et pourquoi les victimes de ces communautés ont moins tendance à signaler de tels actes à la police ou à d'autres autorités. L'agresseur a également fait des remarques sur la facilité avec laquelle le fait de conduire des véhicules retirés du service de la GRC lui permettrait de se déplacer rapidement ou de persuader les autres conducteurs de lui céder le passage sur la route. Il est arrivé au moins une fois que le fait que l'agresseur se soit vanté d'entretenir des relations étroites avec des policiers et qu'il ait possédé des véhicules de police ait dissuadé une femme de déposer une plainte auprès de la police pour violences sexuelles.

L'agresseur était conscient de la désaffection entre la police et les communautés marginalisées, et il a parfois exploité cette désaffection à son propre avantage. L'agresseur, quant à lui, était considéré par au moins un membre de la GRC comme un interlocuteur précieux de la collectivité, sur lequel on pouvait compter parce qu'il était « pro-police¹² ». Comme l'ont fait valoir les avocat(e)s de la coalition composée de la East Coast Prison Justice Society et la de BC Civil Liberties Association, l'agresseur était « protégé par sa proximité apparente avec l'institution policière¹³ ».

Nous ajouterions même **qu’il a exploité le pouvoir symbolique de la police à des fins criminelles, à la fois avant et pendant les pertes massives.**

Le comportement de l’agresseur correspond à celui du prédateur que l’on retrouve dans d’autres affaires graves d’usurpation de l’identité policière au Canada et ailleurs. Son utilisation d’un déguisement de policier lors des pertes massives était une manifestation extrême d’un modèle adulte d’exploitation et de violence coercitive.

La Commission a examiné attentivement une série de stratégies visant à prévenir et à contrer les dommages causés par l’usurpation de l’identité d’un policier. Certains, en particulier des chefs de police à la retraite, ont souligné l’importance d’informer les membres de la collectivité de leur droit de demander une pièce d’identité à la police et de composer le 911 ou de contacter un service de répartition de la police pour confirmer l’identité d’une personne qui prétend être un policier. Ils ont convenu que cette démarche devait s’accompagner d’une formation des policiers sur le droit des membres de la collectivité à demander une pièce d’identité.

Il est utile d’informer les membres de la collectivité de leur droit à demander une pièce d’identité à la police et à confirmer la bonne foi d’une personne avec laquelle ils discutent, et d’apprendre aux policiers à respecter le droit des membres de la collectivité à agir de la sorte. Toutefois, cette sensibilisation n’est pas une panacée. Et ce, pour deux raisons au moins. Premièrement, dans une situation comme celle des pertes massives d’avril 2020, une victime potentielle n’aurait pas eu l’occasion de confirmer l’identité de l’agresseur – la réplique d’autopatrouille de la GRC et son uniforme suffisaient à rendre les meurtres possibles. Comme l’a fait remarquer M^{me} Daniel lors de notre table ronde sur cette question, « le pouvoir dont dispose la police occupe une grande place dans notre esprit, et il faut bien peu pour avoir recours à ce pouvoir¹⁴ ».

Ensuite, pour une grande partie de la population, notamment les Noirs et les Autochtones, la police a toujours représenté une menace pour la sécurité. Comme l’a reconnu M^{me} Daniel dans un passage précédemment cité dans le présent chapitre, ces membres de la collectivité « savent qu’ils sont moins susceptibles d’être en sécurité lorsqu’ils appliquent leurs droits » au cours d’une interaction avec la police¹⁵. Ian Loader, Ph. D., professeur de criminologie à l’Université d’Oxford, a repris à son compte ce constat lors de la même table ronde : « Il est difficile pour un jeune homme autochtone ou noir de demander à un policier “Je ne crois pas que vous êtes un policier”, et de le faire d’une manière qui n’entraîne pas de conséquences fâcheuses pour lui¹⁶ ».

Pour ces raisons, nous sommes d'accord avec M. Loader lorsqu'il indique que les symboles de la police « ont un effet pratique, un effet matériel¹⁷ ». **Un véhicule de police, un uniforme ou un insigne permettent à la personne qui expose ces symboles de poser des actes que nous ne permettrions pas à un étranger de poser : arrêter nos voitures, pénétrer dans nos maisons, obtenir des renseignements personnels.** M. Loader suggère qu'il y a des risques à réagir aux cas d'usurpation de l'identité policière en encourageant systématiquement les membres de la collectivité à se méfier de la police :

[J]e pense qu'il serait contre-productif et irréaliste de demander que tout le monde se méfie de la police. Bien des gens se méfient de la police pour de bonnes raisons [...] [On veut que cela ne se produise plus], mais de demander à tout le monde... communiquer ce message me semble trop demander et probablement contre-productif¹⁸.

Une autre solution consiste à améliorer les processus de responsabilité interne au sein des services de police afin de réduire le risque d'usurpation de l'identité et d'autres utilisations illicites des symboles de la police, et de favoriser des relations plus constructives et plus équitables entre la police et les membres de la collectivité. Kanika Samuels-Wortley, professeure adjointe de criminologie à la L'Université métropolitaine de Toronto, a expliqué ce dernier point lors d'une table ronde portant sur la responsabilité de la police : « Une compréhension s'impose lorsqu'il existe une relation positive mutuelle entre la collectivité et la police. C'est ce qui peut assurer la sécurité publique. Et si les deux sont sur la même longueur d'onde, c'est ce qui peut conduire à la légitimité de la police en tant que protectrice de la population, si chaque personne ou chaque organisation peut compter sur l'autre ».

Dans le volume 5, Services de police, nous revenons sur le principe selon lequel l'amélioration des relations entre la collectivité et la police renforcera la confiance dans la police. Dans la section suivante du présent chapitre, nous nous penchons sur la question de savoir comment réglementer au mieux l'usage des symboles de police, tels que les véhicules, les uniformes et les équipements.

Réglementation du matériel de police

« Matériel de police » est le terme adopté par la Commission pour désigner les véhicules, les uniformes et les équipements de police, qu'ils soient authentiques ou non. Chacune de ces catégories comprend une série d'articles qui ont une importance symbolique et matérielle dans le travail de la police. En d'autres termes, ils aident la police à faire son travail et signalent à la collectivité que la personne qui en fait usage exerce un pouvoir reconnu par la loi.

La GRC reconnaît que les uniformes de police comportent une dimension symbolique dans le chapitre 4 de son *Manuel national des uniformes et tenues* : « Les vêtements et les articles sont remis aux membres réguliers afin que la population puisse reconnaître leur pouvoir d'appliquer les lois et de lui donner des instructions¹⁹ ». De même, le modèle d'intervention pour la gestion d'incidents de la GRC, qui est utilisé par la GRC « afin d'évaluer et de gérer les risques chaque fois qu'il y a interaction avec le public » et pour aider à « déterminer quel type d'intervention est approprié », considère la « présence de l'agent » comme un type d'intervention. Le modèle reconnaît que la présence d'un membre de la GRC peut avoir « un effet positif ou négatif sur la situation²⁰ ». En bref, une personne qui porte un uniforme de police – qu'il soit authentique ou non, et qu'il s'agisse d'un uniforme de service actif ou d'un uniforme de cérémonie – aura souvent un effet sur le comportement des personnes qui la verront. Cet effet est, bien entendu, amplifié lorsque l'équipement de police, par exemple une matraque, une arme à impulsions ou une arme à feu, est exhibé. C'est pourquoi la GRC reconnaît que le fait pour ses membres de « dégainer et montrer » des armes constitue une utilisation de ces armes qui mérite d'être signalée.

Dans le volume 3, nous faisons les principales constatations suivantes concernant l'accès de l'agresseur à du matériel de police :

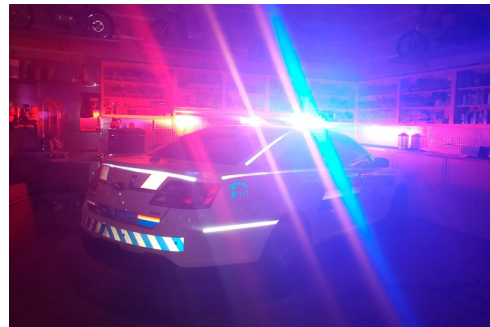
- La politique de gestion des biens de GCSurplus et de la GRC était insuffisante pour garantir le retrait total et la destruction du matériel sensible, comme les autocollants, présent sur les véhicules usagés de la GRC, ce qui a facilité l'accès de l'agresseur aux moyens de fabriquer la réplique d'autopatrouille de la GRC.
- La formation et la supervision des employés de l'entrepôt de GCSurplus étaient défectueuses, notamment en ce qui concerne les mesures à prendre pour identifier et signaler toute activité suspecte.

- L'acquisition par l'agresseur de véhicules de police retirés du service, d'uniformes et d'articles de police, et en particulier la fabrication d'une réplique d'autopatrouille de la GRC, lui ont fourni des moyens supplémentaires pour commettre les pertes massives. Bien que la possession de certains des articles achetés par l'agresseur soit illégale, la possession de plusieurs d'entre eux n'est pas réglementée.

Nous nous appuyons sur ces constatations pour examiner les règles et les politiques qui s'appliquent aux véhicules, aux uniformes et aux équipements de la GRC. Nous nous concentrons en particulier sur les règles relatives à la possession personnelle et à la réforme de ces articles. À la fin du présent chapitre, nous présentons les leçons apprises et formulons des recommandations concernant les pratiques à suivre à l'avenir.

Véhicules de police

Au moment des pertes massives d'avril 2020, l'agresseur possédait quatre véhicules de la GRC retirés du service, dont l'un avait été modifié pour ressembler exactement à une autopatrouille authentique de la GRC portant tous les autocollants habituels. Dans le volume 3, *Violence*, nous expliquons que l'agresseur a acheté ces véhicules aux enchères auprès de GCSurplus et qu'il a équipé la réplique d'autopatrouille de la GRC à l'aide d'articles obtenus à divers endroits. Dans certains cas, nous n'avons pas été en mesure de déterminer la provenance de ces articles.



Photographies de la réplique d'autopatrouille de la GRC : COMM00043118 et COMM0043106

La GRC achète un grand nombre de véhicules à moteur de toutes sortes pour pouvoir exercer ses fonctions de police. Dans la présente section, nous nous concentrons sur les voitures et les VUS. Lors d'un entretien avec la Commission, Andres Casimiri, gestionnaire national des biens meubles de la GRC, a expliqué que la GRC achète des voitures et des VUS en conformité avec les règles du gouvernement fédéral qui définissent les exigences opérationnelles obligatoires pour ces véhicules. En raison de la nature particulière du travail policier, ces véhicules sont équipés de pièces améliorées telles que les freins, la suspension et le moteur. Lorsque les véhicules sont achetés, ils sont envoyés par le vendeur à un sous-traitant qui les dote d'éléments destinés précisément au travail de la police, tels que des cloisons, des sirènes et des gyrophares. Lors de la dernière étape, le véhicule est envoyé soit à un garage de la GRC, soit à un sous-traitant qui y ajoute des équipements sécurisés (tels que des radios cryptées) ou qui peuvent être recyclés à partir d'autres véhicules.

Les véhicules de la GRC sont mis hors service après 130 000 kilomètres ou huit ans, selon l'éventualité qui se présente en premier. M. Casimiri a expliqué que la GRC réaffecte les véhicules « lorsque l'occasion se présente », par exemple à des fins administratives, mais que cette démarche est relativement rare. Lorsqu'un véhicule est mis hors service, il est renvoyé au garage de la GRC ou à un sous-traitant pour être mis hors service, ce qui implique le retrait de l'équipement de police tel que les radios, les gyrophares et les sirènes. C'est à ce stade que les autocollants doivent être enlevés. Ceux-ci doivent être enlevés par le garage de la GRC ou le sous-traitant qui procède à la mise hors service. Avant les pertes massives d'avril 2020, les autocollants étaient parfois enlevés par GCSurplus après le transfert du véhicule dans son entrepôt.

Après les pertes massives d'avril 2020, les formulaires de mise hors service d'un véhicule ont été modifiés pour exiger de la personne qui met le véhicule hors service qu'elle confirme que les autocollants et l'équipement ont été enlevés. Lors d'un entretien avec la Commission en janvier 2022, M. Casimiri a indiqué que la GRC procédait à un examen interne de la procédure de mise hors service et à un examen de ce processus par une tierce partie. La Commission n'a pas reçu de copies de ces examens ni de renseignements sur les éventuelles modifications apportées à la suite de ces examens.

La Commission a également interrogé Nicholas Trudel, directeur général du secteur des services spécialisés de Services publics et Approvisionnement Canada, dont fait partie GCSurplus. M. Trudel a expliqué que le ministère fédéral propriétaire d'un bien « est chargé de décider si la vente est l'option la plus indiquée²¹ ».

GCSurplus peut également « faciliter le recyclage, le don et le transfert entre les ministères fédéraux²² ». Lorsqu'un bien est mis en vente, GCSurplus organise une vente aux enchères en ligne, sur le modèle d'eBay, « où les gens peuvent voir les offres, les offres concurrentes et choisir de surenchérir, s'ils veulent acquérir les biens mis en vente²³ ». Environ 40 % du volume des ventes de GCSurplus est constitué de véhicules provenant de tous les ministères fédéraux. M. Trudel a estimé qu'avant les pertes massives, la GRC tirait environ 8 millions de dollars par an de la vente de véhicules par l'intermédiaire de GCSurplus. C'est la seule preuve que nous ayons reçue concernant les recettes nettes générées par les ventes de véhicules de la GRC.

Dans le volume 3, Violence, nous avons expliqué que l'agresseur avait acheté les quatre véhicules Ford Taurus qu'il possédait au moment des pertes massives lors de quatre ventes différentes en 2019 pour des montants allant de 2 607,00 \$ à 10 990,55 \$. Le total combiné pour l'achat de ces quatre véhicules s'élevait à 21 596,81 \$. La Commission a reçu des éléments de preuve de Max Liberatore, un employé de GCSurplus, concernant les transactions de l'agresseur avec GCSurplus et les interactions de M. Liberatore avec l'agresseur. Dans le volume 3, nous avons constaté que certains aspects du témoignage de M. Liberatore étaient imprécis et incohérents. Toutefois, nous acceptons le témoignage de M. Liberatore selon lequel il n'a reçu aucune formation sur la manière de détecter des activités suspectes de la part d'acheteurs potentiels, ou sur ce qu'il doit faire s'il a des doutes sur les intentions d'un acheteur potentiel – par exemple, s'il craint que l'acheteur ait l'intention d'utiliser un véhicule pour usurper l'identité d'un policier.

Après les pertes massives, Bill Blair, qui était à l'époque ministre fédéral de la Sécurité publique et de la Protection civile, a décrété un moratoire sur la vente des véhicules de la GRC. Ce moratoire est toujours en vigueur.

L'avocate de la famille de Gina Goulet a déclaré ce qui suit :

Le montant moyen des ventes de véhicules de la GRC aux enchères n'a pas été communiqué à la Commission, pas plus que le coût de fonctionnement des établissements chargés de leur vente. Il est évident que leur valeur financière ne justifie en rien les dangers inhérents à leur vente au public... L'importance accordée à une somme aussi insignifiante que celle que vaut un véhicule de police mis hors service dans un établissement de vente aux enchères est bien moindre que celle de la menace que sa disponibilité généralisée fait peser sur le bien-être général du public. Les

21 596,81 \$ de recettes ne sauraient aucunement justifier le fait de faire courir le risque de perdre 22 autres vies à l'avenir²⁴.

L'avocate de la famille Goulet a proposé que le moratoire sur la vente des véhicules de la GRC soit définitif.

Nous prenons note du témoignage de M. Trudel selon lequel GCSurplus peut coordonner les dons et les transferts entre les ministères. On peut supposer que des mécanismes sont également disponibles, ou peuvent être mis en place, pour transférer des articles excédentaires aux gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones. **Conscients du coût environnemental de la mise à la casse de véhicules en bon état, nous encourageons le ministre de la Sécurité publique et la GRC à collaborer avec GCSurplus pour rechercher d'autres moyens de conserver des véhicules en état de marche dans les parcs automobiles du gouvernement, même lorsqu'ils ne peuvent plus servir aux activités de la police. Le moratoire sur la vente des véhicules de la GRC au public devrait cependant être maintenu au moins jusqu'à ce qu'un examen par une tierce partie de la procédure de mise hors service soit achevé.**

Uniformes de police

Les recherches que nous avons effectuées indiquent que dans la plupart des cas d'usurpation de l'identité d'un policier au Canada, le délinquant porte des articles génériques que l'on peut facilement acheter en ligne ou dans des magasins grand public, tels que des vêtements de couleur marine ou noire. Dans un petit nombre de cas, le délinquant a utilisé une casquette ou une veste sur laquelle était inscrit le mot « Police ».

Toutefois, dans le contexte des pertes massives d'avril 2020, la question de l'usage abusif d'uniformes de police authentiques se pose. Bien que l'agresseur ait porté des vêtements ressemblant à des uniformes de police pour compléter son déguisement, au moment des pertes massives, il possédait plusieurs uniformes authentiques de la GRC. Il portait une chemise authentique de la GRC lorsqu'il a commis les pertes massives et transportait d'autres articles d'uniforme avec lui. Il a obtenu certains de ces articles auprès de membres de la GRC à la retraite. L'agresseur a également porté d'autres vêtements ressemblant à des uniformes de police pour compléter son déguisement.

Si les cas d'usurpation de l'identité d'un policier par un individu portant un uniforme authentique sont heureusement rares, le fait que l'agresseur ait utilisé des articles obtenus auprès de membres de la GRC à la retraite est un motif d'inquiétude. Des mesures efficaces doivent être mises en œuvre pour éviter que cela ne se reproduise à l'avenir. Il est évident que le temps est venu pour les services de police de revoir leurs pratiques en ce qui concerne la distribution et la réforme des uniformes de police. En effet, les services de police doivent veiller à ce que le matériel de police authentique ne tombe pas entre de mauvaises mains.

Le sergent-major du corps Alan McCambridge a déclaré que la GRC fait une distinction entre l'uniforme de service, ou uniforme de service général, et l'uniforme de cérémonie :

[L]a tenue d'ordre de service est celle que portent les membres [lors-]qu'ils complètent les tâches d'ordre général de façon opérationnelle : leur chapeau, toque ou chapeau de fourrure, leur chemise, le long pantalon bleu avec la bande jaune, leurs bottes, la ceinture de service qui aurait leurs options d'intervention et, selon le temps de l'année, le genre de manteau qu'ils portent, soit un chandail, un manteau en molleton, un blouson de patrouille ou un manteau pour les tempêtes²⁵.

La tenue cérémoniale, c'est le Stetson, la tunique rouge ou la calotte légère pour les policiers, le Sam Brown à bande, ou le Sam Brown complet qu'auraient les membres en service en cas d'intervention, leurs chausses et les bottes brunes hautes²⁶.

Après les pertes massives, la Division H de la GRC a systématiquement recueilli les uniformes et les articles inutilisés des membres pour les détruire. Cet exercice a permis d'accumuler un grand nombre d'uniformes et d'équipements de la GRC, qui ont dépassé de loin le volume escompté. Un rapport préparé par la GRC à l'issue de ce projet indique que près de sept tonnes d'uniformes et d'équipements usagés et obsolètes de la GRC ont été récupérés par la GRC et incinérés dans une installation de production d'énergie à partir de déchets²⁷.

La GRC permet aux membres qui ont au moins 20 ans de service et qui prennent leur retraite en règle de conserver leur uniforme de cérémonie après leur départ à la retraite. Toutefois, cet uniforme reste la propriété de la Couronne, comme tous les articles de l'uniforme de la GRC remis aux membres actifs de la GRC. Les membres retraités ont également la possibilité d'acheter des articles d'uniformes

d'anciens auprès de l'Association des anciens de la GRC. Le paragraphe 49(2) de la *Loi sur la GRC* prévoit que l'utilisation, sans l'autorisation du commissaire de la GRC, de « quelque vêtement, équipement, insigne, médaille, ruban, document ou autre objet de manière à faire penser que la personne est un ancien membre » constitue une infraction punissable par procédure sommaire.

Lorsqu'un membre de la GRC – ou tout autre policier – prend sa retraite, il peut être reconnu comme un ancien de son organisme et peut choisir, s'il y a lieu, d'obtenir le statut de membre d'une association d'anciens. Toutefois, ils ne sont plus tenus d'agir en tant que policiers (ou « agents de la paix », selon la terminologie utilisée dans certaines lois). Dans le langage couramment utilisé par la police, à partir du moment où ils prennent leur retraite ou démissionnent, ils sont des civils. En juillet 2022, une vérification interne de la GRC sur les processus de départ a révélé que la GRC ne disposait pas de mécanismes efficaces pour assurer le suivi de la restitution ou de la destruction des uniformes de service général de la GRC, et que les processus institutionnels relatifs aux membres qui quittent la GRC n'étaient souvent pas respectés.

Depuis 2015, la GRC exige des membres retraités qu'ils demandent la permission de porter leur uniforme de cérémonie en public ou lors d'un événement tel que des funérailles, un mariage ou un défilé. L'uniforme de cérémonie ne peut être porté que si cette autorisation a été accordée.

D'autres services de police canadiens autorisent également les membres retraités à conserver l'uniforme de cérémonie. Phil Bailey, collectionneur d'articles de police et inspecteur à la retraite du Service de police d'Edmonton, et Julia Cecchetto, chef à la retraite du Service de police de Kentville, nous ont ainsi expliqué qu'ils conserveraient l'uniforme de cérémonie après leur départ à la retraite, par exemple pour assister aux funérailles de policiers. La plupart d'entre eux ont distingué l'uniforme de cérémonie de l'uniforme de service général, comme l'a expliqué le sergent-major du corps McCambridge : « On éprouve une certaine passion et une certaine fierté pour l'uniforme de cérémonie, mais on ne s'attend pas, et je ne peux pas parler au nom de tous les retraités, mais je pense qu'on ne s'attend pas, au moment de ma retraite, à ce que je sois autorisé ou que je souhaite même conserver mon uniforme de service, de peur qu'il ne se retrouve entre de mauvaises mains²⁸ ».

La GRC ne dispose d'aucune procédure institutionnelle régissant la récupération de l'uniforme de cérémonie d'un membre retraité lorsque celui-ci décède ou devient inapte à exercer ses fonctions. Le sergent-major du corps McCambridge nous a indiqué que de tels articles se retrouvent de temps à autre dans des magasins

d'occasion et que la GRC les a parfois simplement achetés au lieu d'entamer des recours juridiques compliqués pour les récupérer. Certaines familles remettent ces uniformes à un détachement, tandis que certains membres à la retraite choisissent de léguer ces articles :

Pour ma part, si j'avais un petit-enfant qui devait ou choisissait d'entrer en service, que ce soit au sein de la GRC, de l'armée ou d'un autre service de police, je pourrais dire dans mon testament ou simplement de bouche à oreille : « Parce qu'ils sont au service des Canadien(ne)s, je demanderais qu'ils reçoivent ma tunique, mon Stetson, mes médailles », vous savez, dans ce cas, « pour qu'ils puissent perpétuer l'héritage », parce que sinon, ils finiront dans un magasin de troc²⁹.

À l'heure actuelle, aucune règle n'empêche un membre retraité de céder son uniforme de cérémonie à un collectionneur ou à une personne qui n'a aucun lien avec la GRC ou les services de police.

Les policiers retraités ont évoqué avec passion la signification personnelle que revêt pour eux leur uniforme de cérémonie. Comme l'a fait remarquer Brian Carter, membre retraité de la GRC et ancien président de l'Association des anciens de la GRC de la Nouvelle-Écosse, lors d'une table ronde consacrée au matériel de police et à l'usurpation de l'identité policière :

[P]lusieurs d'entre nous, pas tous, parce que chaque agent est différent, beaucoup d'entre nous comme retraités, on sait qu'on a placé une confiance en nous lorsqu'on était au service, ... on a placé une confiance en nous, on avait eu... à porter plusieurs pistolets en même temps, plusieurs armes, maintenant on est à une position potentielle pour dire « on n'a pas confiance en vous pour porter un uniforme », et ça, ça blesse³⁰.

M. Bailey a expliqué :

L'uniforme que nous sommes autorisés à garder est différent de façon importante de l'uniforme de travail, de service. Ainsi, si un membre du public confond un policier en service avec quelqu'un qui porte une tunique bleu roi avec un col serré, bien sûr sans armes à feu ou autres, je ne pense pas qu'il y ait un problème de distinction...

[C]e sont souvent ceux qui sentent une appartenance à une famille, la fierté, le lien et le désir de continuer à incarner à la retraite les idéaux qui les ont amenés à devenir policiers... et ils porteront donc l'uniforme, en particulier pour les dîners militaires ou pour la commémoration des policiers ou les funérailles, ce qui est essentiel pour nous³¹.

M^{me} Cecchetto a déclaré ce qui suit lors de cette table ronde : « Je ne vois pas le mal de permettre aux membres retraités de garder leur uniforme tant qu'il y a une structure pour qu'il soit redonné et... des règlements pour déterminer qui peut le garder³² ». Néanmoins, elle estime que les membres retraités n'ont pas le droit absolu de conserver leur uniforme de cérémonie :

[J]'ai servi 31 ans. Ça change la personne. On ne peut pas ne pas changer. Il y a des choses tellement négatives que l'on voit au jour... au quotidien, je n'ai pas regretté tout ça. J'étais bien payée, ça nous a permis d'avoir un certain niveau de vie avec ma famille, et donc, je ne pense pas que je mérite d'avoir quelque chose parce que je suis une policière à la retraite. Mon paiement pour ça arrivait chaque vendredi, sous forme de dépôt à ma banque.

Alors, même si j'aimerais garder mon uniforme pour le porter lors d'événements spéciaux, ce n'est pas un dû. J'ai donné. Ils m'ont rendu la pareille. J'ai eu la chance de m'en sortir à peu près indemne³³.

M^{me} Cecchetto a estimé qu'il était parfois préférable que les retraités s'abstiennent de porter l'uniforme de cérémonie par respect pour les policiers en activité :

En fait, je n'ai pas assisté à la cérémonie commémorative de cette année parce que ça faisait deux semaines seulement que j'avais pris ma retraite, deux semaines que la personne qui devait me remplacer était entrée en poste, et donc je ne voulais pas qu'il y ait de confusion avec mon uniforme de chef, puisque rien n'indiquait que j'avais pris ma retraite. Donc lorsqu'il y a quelque chose qui n'identifie pas que l'on est retraité, donc c'est correct. Je pense donc qu'il devrait y avoir une mention indiquant que vous êtes à la retraite, ou alors je ne suis pas opposée à l'idée de porter un uniforme différent³⁴.

Nous avons également recueilli le point de vue de personnes qui collectionnent des accessoires de police, notamment des uniformes. M. Bailey a mis en évidence

l'importance culturelle de la collection et de l'échange d'insignes de police : « Pendant 12 ans, j'avais le privilège de siéger au sein d'une commission culturelle internationale de l'IPA [International Police Association] et j'ai représenté les 400 000 membres de cette organisation, provenant de 60 pays. L'échange des insignes est un hobby encouragé par la International Police Association qui crée de la camaraderie et du réseautage entre les agents de plusieurs pays³⁵ ».

Il a expliqué que la collection d'articles de la police était à la fois un passe-temps gratifiant et un moyen de conserver une trace historique de l'activité policière : « C'est formidable de constater les réseaux et les amitiés durables qui se sont développés au cours de mes nombreuses années de collection d'insignes de police. La joie ressentie lorsqu'un écusson, un badge, une épingle de revers ou, plus récemment, une pièce de collection est retrouvée et ajoutée à la collection est incroyable. Ce n'est pas seulement un nouvel ajout à la collection, c'est aussi le fait de savoir qu'un bout de l'histoire de la police a été préservé³⁶ ».

Lors de notre table ronde consacrée au matériel de police, M^{me} Daniel a invité la Commission à tenir compte du fait que les uniformes de cérémonie et autres symboles de la police, auxquels tiennent certains policiers retraités et collectionneurs, constituent des symboles d'injustice et d'exclusion pour de nombreux membres de la collectivité. Elle a également fait remarquer que les membres de la collectivité qui sont les plus coupés de la police sont également ceux qui sont les plus susceptibles d'être victimes d'une usurpation de l'identité d'un policier :

La question qui sous-tend cette conversation, à savoir un certain équilibre entre les intérêts individuels qui ont été exprimés ici, ces intérêts affectifs, ces attachements émotionnels qui sont très réels, et en plus de ces intérêts individuels, l'espèce d'intérêt collectif autour d'une chose à laquelle nous nous sommes tous identifiés, l'idée du Canada, de la police et de l'État, que nous – que ces intérêts collectifs comptent également, et à quel point nous sommes attachés à ces histoires et à la construction de la nation, à l'appartenance et à la citoyenneté... Ce sont des histoires que seuls certains d'entre nous ont l'occasion de raconter.

Il semble donc qu'il faille faire la part des choses entre ce type d'intérêts, la préservation des symboles d'une histoire que seuls certains d'entre nous peuvent raconter, et des préjudices très graves, des crimes perpétrés souvent contre des personnes opprimées, qui se trouvent être les mêmes personnes qui ne s'investissent pas dans ces histoires parce qu'elles ne leur semblent pas authentiques³⁷.

M^{me} Daniel a cité l'exemple de l'œuvre de l'artiste cri Kent Monkman, dans laquelle l'uniforme de la GRC apparaît fréquemment comme « symbole de génocide, de surincarcération, d'un système de justice imposé de l'étranger et des éléments colonialistes qui sont toujours en cours³⁸ ». M^{me} Daniel a expliqué ce qui suit : « Je m'interroge sur la pertinence de l'exercice de pondération, étant donné ce dont on parle quand il s'agit de protéger et de garder ces symboles en circulation et d'assurer l'accès à ces symboles-là³⁹ ».

Dans ce contexte, nous recommandons qu'à l'avenir, lorsque les policiers prendront leur retraite ou cesseront d'exercer leurs fonctions d'agents de la paix, tous les articles de leur uniforme devraient être remis à la police. On ne peut attendre d'un public non averti qu'il fasse la différence entre les uniformes de service et les uniformes de cérémonie. Dans tous les cas, ces uniformes constituent des symboles de pouvoir et d'autorité. Les services de police canadiens devraient mettre à jour leurs procédures de remise de l'uniforme afin de s'assurer que cette procédure soit systématiquement respectée.

Nous savons que cette recommandation décevra de nombreux policiers à la retraite, qui trouvent dans le fait de conserver leur uniforme un moyen de continuer à témoigner de la fierté qu'ils ont éprouvée à l'égard de leur profession. Toutefois, nous pensons qu'un changement de culture s'impose. Les policiers retraités doivent en effet conserver la fierté de l'uniforme qu'ils ont porté et des services importants qu'ils ont rendus. À notre avis, ces mêmes besoins peuvent être satisfaits par la fourniture par les services de police d'un blazer d'ancien policier adéquat, que l'on peut aisément distinguer de tout uniforme de police (de cérémonie ou de service) remis aux membres actuellement en activité, mais qui est également reconnaissable de manière appropriée comme un symbole d'honneur. Cet échange marquerait également le passage du flambeau, lorsque les membres qui prennent leur retraite remettent symboliquement leur uniforme à ceux qui les remplacent.

Autres articles de l'équipement de police

L'équipement de police regroupe une liste variée d'articles, allant des armes à feu et autres armes aux gyrophares et cloisons installés dans et sur les véhicules de police, en passant par les insignes d'identification de la police. On y trouve également des articles très sensibles et sécurisés tels que des radios de police cryptées, des ordinateurs portables fournis par la police et des carnets de notes de la police.

L'agresseur a utilisé certains articles de l'équipement de police lors des pertes massives, notamment le gyrophare et la cloison qu'il avait installés sur sa réplique d'autopatrouille de la GRC et l'arme à feu qu'il a volée à la cap. int. Stevenson lorsqu'il l'a tuée. Des amis et associés de l'agresseur nous ont indiqué qu'il conservait dans son portefeuille un badge d'ambulancier qu'il utilisait frauduleusement pour obtenir des remises accordées au personnel des services d'urgence. Un badge de technicien médical d'urgence a été retrouvé dans le portefeuille de l'agresseur après sa mort.



Photographie du badge de technicien médical d'urgence récupéré dans le portefeuille de l'agresseur : COMM0007651

L'agresseur a également effectué des recherches en ligne sur les insignes et les contrefaçons d'insignes de la GRC. **Cependant, rien n'indique qu'il ait utilisé un insigne de police (vrai ou contrefait) lors des pertes massives.**

Nous n'avons pas non plus découvert de preuves indiquant qu'il ait eu accès aux systèmes radio ou aux logiciels de la GRC. L'agresseur a acheté un balayeur de fréquences portatif en 1998. Le modèle de ce balayeur n'est pas connu; cependant, les 18 et 19 avril 2020, le balayeur n'aurait pas permis d'écouter les canaux radio cryptés TMR2 utilisés par la GRC. La Commission ne dispose d'aucun élément de preuve permettant de conclure que l'agresseur utilisait un balayeur de fréquences et était en mesure d'écouter les canaux TMR2 non cryptés (aide mutuelle) pendant les événements.

Il est dans l'intérêt de la population de veiller à ce que les services de police disposent de bons systèmes pour s'assurer que l'équipement de police est restitué au service et qu'il ne circule pas dans la collectivité. La plupart des services de police, y compris la GRC, ont mis en place des procédures pour reprendre l'équipement des policiers qui quittent le service ou qui prennent des congés prolongés. De nombreux services de police, y compris la GRC, ont des politiques qui exigent que les membres rendent leurs insignes de police, mais qui prévoient également que ces insignes soient enveloppés dans du plastique dur (afin qu'ils ne puissent pas être utilisés) et rendus à ceux qui prennent leur retraite en bonne et due forme, en souvenir de leurs services. Comme l'a expliqué M^{me} Cecchetto lors de notre table ronde, « je l'ai dans un tiroir et je ne le sors pas⁴⁰ ». Nous avons également appris que certains policiers retraités conservent et utilisent occasionnellement des insignes de police qui n'ont pas été revêtus d'un plastique, probablement parce qu'ils ont pris leur retraite avant que le revêtement ne devienne la norme. Nous encourageons tous les services de police et autres organismes chargés de l'application de la loi à collaborer avec leurs associations d'anciens et avec les membres retraités afin d'obtenir la restitution de ces insignes de manière à ce qu'ils puissent être enveloppés et rendus inutilisables avant d'être restitués au membre retraité. Il ne s'agit pas d'un manque de confiance à l'égard des membres retraités, mais d'assurer la sécurité de la collectivité et de prévenir le risque de vol et d'utilisation abusive de ces articles. Un policier retraité ne doit en aucun cas utiliser un insigne de police à des fins d'identification, et la distribution d'insignes spécialement conçus pour les membres retraités devrait cesser immédiatement.

En juillet 2022, une vérification de la procédure de départ de la GRC a permis de conclure que « [l']équipe de vérification n'a pas pu déterminer si l'équipement de police avait systématiquement été récupéré [auprès des membres quittant la GRC] parce que dans plusieurs cas, les formulaires étaient incomplets ou n'avaient pas été versés au dossier de service⁴¹ ». Dans 11 % des cas, l'équipe de vérification n'a pas pu déterminer si un superviseur avait récupéré un insigne aux fins de revêtement ou de destruction. La vérification a révélé que le processus utilisé par la GRC pour déterminer si un membre est en règle n'est pas uniforme dans l'ensemble de l'organisation. Dans 47 des 68 dossiers échantillonnés, le dossier de service du membre ne contenait aucune indication quant à la détermination du statut de membre en règle. Dans les 21 cas où la décision était documentée, 18 décisions ont été rendues alors que le membre avait déjà quitté l'organisation, avec un délai moyen de près de cinq mois après le départ. Le rapport explique qu'« [i] est important d'effectuer cette vérification pour démontrer que les membres sont en

conformité avec le code de déontologie de la GRC⁴² ». Heureusement, l'équipe de vérification a constaté que le suivi et le contrôle de la restitution des armes à feu étaient mieux assurés et, bien que les formulaires nécessaires n'aient pas toujours été remplis dans ce cadre, toutes les armes à feu ont été enregistrées. Toutefois, la politique exigeant qu'un membre en congé de longue durée renonce à son arme à feu pour la durée de son congé n'était pas suivie en temps voulu.

Quelque 83 % des superviseurs interrogés par l'équipe de vérification ont indiqué qu'ils n'avaient reçu aucune formation sur leurs rôles et responsabilités dans le cadre de l'application de la procédure de départ et qu'ils n'étaient pas au courant des politiques applicables en matière de départ et de congés. Comme nous l'expliquons dans le volume 5, Services de police, ce manque de formation et de connaissance des politiques applicables et le manque d'attention portée au processus institutionnel qui en découle se retrouvent dans les témoignages que nous avons entendus au sujet de l'approche adoptée par la GRC pour préparer les superviseurs à leur rôle dans les services de police contractuels et autochtones. Dans le présent volume, nous formulons des recommandations visant à rationaliser les politiques et les documents d'orientation de la GRC, à faire en sorte que l'institution accorde une plus grande attention à la mise à jour de ces documents, et à veiller à ce que les membres connaissent et respectent les politiques et les documents d'orientation applicables.

Le rapport de vérification contient des recommandations visant à améliorer les processus de gestion de l'équipement de la GRC. Ces recommandations sont pertinentes et la GRC devrait les mettre en œuvre.

Législation de la Nouvelle-Écosse

Le paragraphe 69(1) de la *Police Act* de la Nouvelle-Écosse en vigueur au moment des pertes massives prévoit ce qui suit : « Aucune personne ou organisation ne doit utiliser l'uniforme, l'insigne, les autocollants apposés aux véhicules ou d'autres signes ou symboles d'un service de police ». Le paragraphe 69(2) permet au ministre de la Justice de la Nouvelle-Écosse d'ordonner par écrit la cessation de l'utilisation de ces articles ou symboles.

Après les pertes massives d'avril 2020, l'Assemblée législative provinciale a adopté la *Police Identity Management Act*, 2021, c 8 (Loi sur la gestion de l'identité policière), qui est entrée en vigueur le 12 mai 2022. Cette loi interdit à toute personne

autre qu'un policier ou une personne autorisée par le chef d'un service de police d'utiliser « un article de police, un uniforme de police, des autocollants apposés sur un véhicule de police ou un équipement de véhicule de police ». Elle traite également de la possession personnelle, de la vente et de la fabrication d'accessoires de police et exige des services de police de la Nouvelle-Écosse qu'ils adoptent des politiques relatives à la gestion et à la réforme des articles de police. Elle confère aux services de police des pouvoirs de perquisition et de saisie en cas de possession, d'utilisation ou de vente d'articles de police en violation de la loi.

Cette loi comble les lacunes dans la réglementation et les pouvoirs conférés par la loi qui ont été identifiées dans le cadre de nos travaux. Par exemple, en vertu de cette loi, un service de police peut désormais saisir le matériel de police d'une personne qui le possède illégalement. La loi ne s'applique pas aux uniformes de cérémonie, qui peuvent donc être possédés ou utilisés par toute personne, à condition qu'ils ne soient pas utilisés pour faire croire au public que la personne portant l'uniforme est un véritable policier. Étant donné que nous recommandons que ces uniformes ne soient plus accessibles qu'aux policiers en exercice, nous suggérons également que la province retire cette exception.

La loi aborde également de manière préventive l'utilisation d'articles génériques à des fins trompeuses. L'article 5 prévoit que :

Il est interdit d'exhiber le mot « police », seul, en tant que partie d'un mot ou en combinaison avec d'autres mots, sur un uniforme, un insigne, un autocollant de véhicule ou un autre signe ou symbole, lorsque l'affichage du mot « police » peut induire en erreur le public ou un membre du public en lui faisant croire que la personne qui exhibe ou laisse paraître ce mot est membre d'un service de police, ou est habilitée à exercer les pouvoirs d'un policier ou des pouvoirs semblables à ceux d'un policier, à moins que cette personne ne soit membre d'un service de police.

Leçons apprises et recommandations

LEÇONS APPRISES

L'usurpation de l'identité policière constitue un enjeu sérieux pour la sécurité publique, qui l'emporte sur le désir des collectionneurs de posséder des articles de police pouvant être utilisés comme déguisements.

L'utilisation par l'agresseur d'une réplique d'autopatrouille de la GRC et de son déguisement lors des pertes massives d'avril 2020 a entraîné une augmentation significative de la méfiance du public à l'égard de la GRC et, plus généralement, de la police. La méfiance à l'égard de la police est en soi un enjeu de sécurité publique.

À la suite des pertes massives, certaines personnes, en particulier dans les collectivités les plus touchées, continuent d'éprouver de la peur à la vue des voitures de police, en particulier des autopatrouilles de la GRC. Certains membres de groupes communautaires marginalisés, tels que ceux qui ont été trop contrôlés et pas assez protégés par la police, éprouvent également de la peur et de l'anxiété lorsqu'ils se retrouvent en présence des symboles de la police. Les services de police doivent s'efforcer d'établir des relations de confiance et constructives avec les populations qu'ils servent.

Dans certains cas, les services de police n'assurent pas une gestion adéquate de l'inventaire et de la réforme des véhicules de police et de l'équipement, du matériel et des vêtements qui y sont associés, notamment lors du départ à la retraite des policiers.

Il est difficile de réglementer l'accès à de nombreux articles particuliers du matériel de police. Des approches globales, telles que celle adoptée dans la *Police Identity Management Act* (Loi sur la gestion de l'identité policière) de la Nouvelle-Écosse, sont nécessaires.

Recommandation C.27

RÉPERTOIRE DES AFFAIRES D'USURPATION DE L'IDENTITÉ POLICIÈRE

La Commission recommande que :

La base de données canadienne de renseignements criminels soit modifiée pour permettre la communication et la conservation des cas d'usurpation de l'identité policière et que ces cas soient répertoriés dans la base de données du Système d'analyse des liens entre les crimes de violence.

Recommandation C.28

GESTION ET RÉFORME DES UNIFORMES DE POLICE ET DES ARTICLES CONNEXES

La Commission recommande que :

- (a) La GRC et les autres services de police revoient leurs politiques sur la gestion et la réforme des uniformes de police et des articles connexes afin de s'assurer qu'elles comprennent des mesures proactives et efficaces pour la gestion de l'inventaire et de la réforme, notamment :
 - (i) un processus de suivi des articles distribués, retournés et détruits;
 - (ii) un processus pour vérifier que la réforme se fait dans le respect de l'environnement.
- (b) La GRC et les services de police procèdent à un examen d'assurance de la qualité de leurs systèmes d'inventaire et de réforme dans l'année qui suit la publication du présent Rapport et tous les trois ans par la suite.
- (c) La GRC mette en œuvre les recommandations formulées dans le cadre de la vérification de la procédure de gestion de l'équipement de la GRC, effectuée en juillet 2022.

- (d) La GRC et les autres services de police veillent à ce que, lorsque les policiers prennent leur retraite ou cessent d'exercer leurs fonctions d'agents de la paix, ils restituent tous les articles de l'uniforme et du matériel de police, notamment l'uniforme de cérémonie et les insignes.

POINTS DE MISE EN ŒUVRE

- La pratique consistant à émettre des insignes d'anciens policiers ou de membres à la retraite devrait immédiatement cesser.
- Les services de police peuvent prendre des dispositions pour rendre les insignes aux membres en règle, après avoir procédé à leur revêtement au moyen d'un morceau de plastique dur d'une taille suffisante pour rendre l'insigne inutilisable.
- Les services de police devraient remettre aux policiers qui prennent leur retraite ou qui cessent leur service, après une période minimale de service, un blazer d'ancien policier convenable, que l'on peut aisément distinguer de l'uniforme de police (de cérémonie ou de service) remis aux membres qui sont actuellement en service.

- (e) La GRC devrait collaborer avec l'Association des anciens de la GRC pour demander aux membres retraités de restituer les objets en leur possession, y compris les insignes pour lesquels un revêtement plastique n'a pas été appliqué et les uniformes.

POINTS DE MISE EN ŒUVRE

- Il est possible de procéder au revêtement de ces insignes dans un morceau de plastique dur d'une taille suffisante pour rendre l'insigne inutilisable, et de le restituer au membre retraité.
- Les services de police devraient collaborer avec leurs associations d'anciens pour s'assurer que les policiers retraités ayant de bons états de service aient accès à un blazer d'ancien policier convenable, s'ils souhaitent en avoir un.

Recommandation C.29

RÉGLEMENTER LA POSSESSION PERSONNELLE DE MATÉRIEL DE POLICE

La Commission recommande que :

- (a) La province de la Nouvelle-Écosse modifie la Police Identity Management Act (Loi sur la gestion de l'identité policière) afin de supprimer l'exception relative à la possession personnelle d'uniformes de cérémonie.
- (b) Les autres provinces et territoires canadiens adoptent une loi équivalente à la Police Identity Management Act de la Nouvelle-Écosse.

Recommandation C.30

VENTE DE VÉHICULES MIS HORS SERVICE

La Commission recommande que :

- (a) Le ministre de la Sécurité publique maintienne un moratoire sur la vente au public des véhicules mis hors service de la GRC jusqu'à ce qu'un examen par un tiers de la procédure de mise hors service ait été effectué, que toute recommandation découlant de cet examen ait été mise en œuvre et que d'autres possibilités de réforme (telles que le transfert à d'autres organismes gouvernementaux ou à d'autres niveaux de gouvernement) auront été définies.
- (b) Si les ventes au public reprennent, la GRC publie un rapport annuel sur le nombre de véhicules vendus et les recettes nettes générées par ces ventes.

POINTS DE MISE EN ŒUVRE

- Consciente du coût environnemental de la mise à la casse de véhicules en bon état, la Commission encourage le ministre de la Sécurité publique et la GRC à collaborer avec GCSurplus pour rechercher d'autres moyens de conserver des véhicules en état de marche dans les parcs automobiles du

gouvernement, même lorsqu'ils ne peuvent plus servir aux activités de la police.

- Le moratoire sur la vente des véhicules de la GRC au public devrait être maintenu au moins jusqu'à ce qu'un examen par une tierce partie de la procédure de mise hors service soit achevé.

Recommandation C.31

GCSURPLUS : SUIVI, FORMATION ET CONTRÔLE

La Commission recommande que :

- (a) GCSurplus et toute société qui exerce une fonction similaire de réforme de biens de police élaborent et mettent en œuvre une politique d'identification, de suivi et de signalement des activités suspectes des acheteurs et des acheteurs potentiels.
- (b) GCSurplus et toute société exerçant une fonction similaire de réforme de biens de police forment les employés de leurs entrepôts à identifier les comportements suspects et à suivre cette politique, et assurent la supervision de cette tâche par la direction.

CHAPITRE 15

Cultiver des masculinités saines

CHAPITRE 15 Cultiver des masculinités saines

Au chapitre 15, nous nous appuyons sur nos constatations et notre recommandation formulées dans le volume 3, *Violence*, et nous les élargissons pour explorer des approches visant à cultiver des masculinités plus saines. Nous concluons que les initiatives soutenant cet objectif contribueront à l'un des principaux changements culturels nécessaires pour mettre fin à la violence fondée sur le sexe et constituent un aspect important de la réponse pansociétale.

Dans la première section, nous résumons les renseignements recueillis par la Commission au sujet d'une approche de santé publique pour la prévention de la violence masculine. Dans la deuxième section, nous explorons des initiatives visant à cultiver des masculinités saines en lien avec les quatre principales stratégies proposées dans le volume 3 : la prévention, l'intervention précoce, la réponse et enfin le rétablissement et la guérison. Le chapitre 15 est une étude de cas d'un ensemble d'initiatives que les collectivités devraient envisager d'inclure dans leurs plans de sécurité et de bien-être.

Masculinité malsaine et violence

Dans le volume 3, nous avons expliqué que la violence est un phénomène sexospécifique et que les hommes sont les principaux auteurs de toutes les formes de violence fondée sur le sexe et entraînant des pertes massives, et nous avons conclu qu'il existe un lien entre ces deux faits établis. Reconnaître que la violence est un phénomène sexospécifique ne signifie pas qu'il faut considérer tous les hommes comme des agresseurs. « Les hommes ne sont pas intrinsèquement plus violents que les femmes, mais dans de nombreuses sociétés, les conceptions sociales et culturelles de ce que signifie être un homme sont liées à la violence! »

Si la violence est majoritairement le fait des hommes, la plupart d'entre eux n'y recourent pas. Beaucoup de ceux qui le font ont eux-mêmes été victimisés par d'autres hommes. Dans la partie B du volume 3, nous avons conclu qu'une vision particulière de la masculinité – que nous appelons la masculinité traditionnelle – est étroitement liée au comportement violent. L'expression « masculinité traditionnelle » fait référence à une conception culturelle qui met l'accent sur l'autorité masculine et perpétue des messages culturels qui enseignent implicitement et explicitement aux hommes et aux garçons la manière d'être un homme. On enseigne aux hommes et aux garçons à supprimer toute une série de traits de caractère comme la vulnérabilité et l'empathie afin de maintenir leur statut de mâle et de ne pas risquer l'ostracisme et les représailles des autres hommes. La masculinité traditionnelle est également associée au contrôle coercitif. La recherche a montré que le contrôle coercitif se retrouve principalement dans les relations qui adhèrent plus étroitement aux conceptions stéréotypées de la masculinité et de la féminité. Les rôles traditionnels liés au genre encouragent les femmes à être – ou à être considérées comme – soumises et dépendantes, tandis que les hommes sont censés être dominants et affirmés.

Comme nous l'expliquons dans le volume 3, Violence, les personnes qui étudient la masculinité soulignent le fait qu'il existe de nombreuses formes et expressions de la masculinité, certaines saines et d'autres malsaines. Il n'est pas exact de dire que le problème vient de la masculinité elle-même, mais certaines expressions de la masculinité sont problématiques. Le personnel de la Commission a mené un entretien avec Tod Augusta-Scott, directeur général du Bridges Institute à Truro. Lorsqu'un acte de violence est commis entre des partenaires intimes, le Bridges Institute travaille avec les deux partenaires. M. Augusta-Scott a évoqué un aspect du cheminement qui lui a permis de cerner la complexité de la masculinité (tant la sienne que celle des hommes avec lesquels il travaille) :

J'ai été formé selon le modèle Duluth. Ce sont les personnes qui ont mis au point la roue du pouvoir et du contrôle dans les années 1980, et c'est assez universel dans le domaine de la violence familiale.

...

Le problème, c'est que j'en ai conclu que c'était la seule histoire importante. ...

Je ne considérais les hommes que dans l'optique de leur violence. On avait l'habitude de les appeler des agresseurs et des abuseurs, et plein

d'autres choses du même genre, comme si on leur mettait une étiquette qui les résumait entièrement, comme si c'était tout ce qu'ils étaient ou pouvaient être.

Et donc, là encore, ils entraient dans la pièce et je me disais, je parle à un homme violent, et évidemment, je pensais que j'incarnais le calme et l'égalité et toutes ces choses, et ça ne m'aidait pas, parce que je ne pouvais en fait rien entendre d'autre. ...

Et ce qui a commencé à briser cette image pour moi, c'est lorsque j'ai commencé à me poser des questions lors d'une séance de groupe, à me dire que je confronte ces hommes au sujet de leur violence et du fait qu'ils minimisent leurs actes et tout ça, et je lance des débats là-dessus que je ne vais pas perdre, je fais toutes ces choses, et ensuite j'ai commencé à me demander, alors, comment est-ce que je voudrais que ces hommes se comportent avec leurs partenaires quand leurs partenaires ne sont pas d'accord avec eux ou ont des idées différentes? Est-ce que je veux qu'un homme rentre chez lui et entame le même genre de confrontation que j'utilise avec lui en séance de groupe? Est-ce que je veux réellement qu'il rentre chez lui et fasse ça?

Et quand j'ai commencé à me poser ces questions difficiles en toute franchise, la réponse a évidemment été non.

...

Et j'ai commencé à leur demander sincèrement : « Qu'est-ce que vous préféreriez? » et « Comment voudriez-vous que vos enfants se sentent au sein de votre relation? ». Quand j'ai commencé à poser ces questions avec sincérité, ces hommes se sont mis à me dire : « Eh bien, non, je ne veux pas que mes enfants vivent ce que j'ai vécu ».

« Alors, est-ce que vous pourriez me parler de ça? » « Ah, oui. Non, je veux que mes enfants se sentent en sécurité et à l'aise, vous voyez? » « Ah oui? Plutôt que quoi? » « Eh bien, plutôt qu'ils aient peur. »

Et ensuite je peux avoir des conversations à ce sujet. « Ah, d'accord. Alors, est-ce que vous pensez que vos enfants ont parfois peur, peut-être? »

...

[P]lus j'étais capable de réellement écouter et de reconnaître les différences entre les gens, plus j'ai... plus ça a eu du sens et plus nous

avons été en mesure de nous adapter aux gens. Donc nous avons pu plus ou moins nous détacher de ce stéréotype selon lequel tous les hommes sont pareils et ils ont tous besoin d'être traités de la même façon².

M. Augusta-Scott a fait remarquer que bon nombre des caractéristiques associées à la masculinité traditionnelle peuvent aussi être symptomatiques d'un traumatisme : « [L]es idées normalisées au sujet de la masculinité sont souvent des symptômes d'un traumatisme qui sont déguisés en masculinité normale... si vous ne pouvez pas vous montrer vulnérable avec personne, vous ne pouvez pas demander de l'aide³ ».

Lors de nos procédures, Nick Cardone, un thérapeute-conseil agréé en Nouvelle-Écosse qui se spécialise dans le travail avec les hommes et les garçons dans des milieux thérapeutiques non traditionnels, nous a raconté une histoire qui met en lumière cette dimension de la masculinité traditionnelle :

Je faisais de l'escalade avec une de mes filles il y a quelques années, et quand mes enfants grimpent, je leur dis toujours : « Montez aussi haut que vous voulez. Si vous avez besoin d'aide, n'hésitez pas à me demander. Autrement, quand vous voulez redescendre, prévenez-moi et je vous ferai descendre ».

Et il y avait un jeune garçon d'à peu près le même âge que ma fille, qui avait environ 10 ans à l'époque, et son père et lui grimpaient juste à côté de nous. Et ce garçon a dû nous entendre pendant qu'il grimpeait. Il était à environ 10 pieds du sol. Il tourne la tête vers son père au sol et dit : « Je suis prêt à redescendre maintenant ». Et le père répond, presque mot pour mot : « On est là pour grimper, pas pour descendre ».

Et alors le garçon essaie à nouveau, puis regarde vers son père, et on pouvait entendre dans sa voix qu'il devenait agité, il était clairement stressé et voulait redescendre. Et son père continuait à le pousser, encore et encore, d'un ton de plus en plus furieux, jusqu'à ce que, finalement, frustré et en soupirant bruyamment, il fasse descendre le garçon.

Et pendant la descente, il dit avec colère au garçon : « Comment as-tu pu laisser une fille te dépasser?⁴ ».

Comme M. Cardone l'a fait remarquer, un moment comme celui-là a des répercussions :

[L]es conséquences que ce moment ont sur ce garçon concernant son... la façon dont son père le voit, son message sur ce que signifie être un garçon ou un homme, la façon dont il le compare aux filles ou aux femmes à ce moment-là, sont transcendantes... Les répercussions sont durables, et pas seulement pour ce garçon. Elles influencent sa prochaine interaction avec quelqu'un qui ne veut pas grimper, sa prochaine interaction avec une fille ou une femme. Sa prochaine interaction avec son père.

Il s'agit de l'une des répercussions. Une autre, qui est ignorée la plupart du temps, est ce que ma fille entend aussi à ce moment-là⁵.

Brian Braganza est un éducateur expérientiel et un animateur basé en Nouvelle-Écosse qui a beaucoup travaillé avec des garçons et des hommes pour corriger les expressions néfastes de la masculinité et pour explorer un soi plus bienveillant. Il reconnaît lui aussi que la masculinité traditionnelle est néfaste pour tout le monde, y compris les hommes et les garçons. Dans un rapport d'experts préparé pour la Commission, M. Braganza et M. Cardone expliquent que la masculinité traditionnelle se manifeste différemment dans différentes communautés masculines. Par exemple, les concepts traditionnels de la masculinité recoupent de manière complexe les messages que reçoivent les hommes et les garçons racisés, et les masculinités rurales, bien que peu étudiées, sont peut-être encore plus rigides que les masculinités urbaines. Lors de nos procédures, M. Cardone a décrit leurs efforts pour travailler « en amont et en aval » :

En amont, c'est se demander : comment travaillons-nous avec les hommes et les garçons à partir d'un plus jeune âge? Comment travaillons-nous avec les garçons? ... [E]n aval, c'est se demander : comment travaillons-nous avec les hommes qui sont déjà influencés... par des expressions néfastes de la masculinité?

Il faut que nous changions la culture pour les jeunes et les enfants directement et indirectement, et cela signifie intervenir au sein de nos collectivités, en particulier auprès de nos adolescents, nos écoles et nos groupes de jeunes. C'est là que nous pouvons avoir une influence positive

sur les jeunes, en changeant la culture alors qu'ils sont jeunes, et cela passe notamment par des programmes axés sur le développement et par l'éducation aux médias.

... En aval, nous devons trouver des moyens plus efficaces, qui retentissent davantage auprès des hommes, afin de les aider à guérir et à trouver de meilleures façons, des façons plus saines d'exprimer leur masculinité⁶.

La notion de travail « en amont » a également été évoquée par de nombreux experts à qui nous avons parlé. « **Travailler en amont** » est une façon métaphorique de dire que les efforts sont tournés vers la prévention plutôt que concentrés principalement sur la réponse une fois que les problèmes existent déjà. M. Cardone a expliqué les avantages de travailler en amont dans le but de développer des masculinités saines :

[S]outenir une évolution saine des hommes et des garçons en changeant la culture, qui aura alors des répercussions sur les familles, les comportements parentaux, les écoles, les milieux thérapeutiques, les milieux sportifs, et ainsi, l'eau dont je parlais plus tôt, le courant en amont et en aval, devient alors un cycle. Lorsqu'ils grandissent, ces garçons expriment leur masculinité de façon saine, et ils deviendront plus tard des pères, des entraîneurs, des enseignants et des mentors⁷.

Stratégies pour cultiver le changement

Dans la partie C du volume 3, nous avons conclu que les approches carcérales – des approches qui mettent l'accent sur le système de justice pénale – n'ont souvent pas permis de prévenir la violence ou d'intervenir de manière efficace auprès des personnes qui commettent des actes de violence. En 2022, le rapport néo-écossais « Standing Together – Evaluation and Learning Summary » a constaté un changement culturel qui fait que l'on cesse de présenter les femmes comme des victimes et les hommes comme des agresseurs et que l'on peut voir à la place « une approche tenant compte des traumatismes avec les personnes qui subissent des

violences et les personnes qui causent les préjudices, et une reconnaissance du fait que les hommes qui ont commis des actes de violence font souvent eux-mêmes face à des traumatismes sous-jacents » :

Nous avons observé un changement frappant dans la mesure dans laquelle les hommes sont perçus comme violents et abusifs. Bien que personne n'ait excusé la violence masculine, les récits que nous avons entendus reflétaient que ces hommes étaient vus sous un nouvel angle. Le travail avec les hommes pourrait catalyser un changement social qui réévaluerait le rôle des hommes dans la société et ce que signifie être un homme. Comme un participant au projet l'a fait remarquer à un fournisseur de services, le programme « m'aide à voir mon identité masculine différemment⁸ ».

Tout au long de ce Rapport, nous avons appelé à un changement, de manière à s'éloigner des approches carcérales et à favoriser une approche de santé publique préventive. Une approche de santé publique préventive prend en compte les déterminants sociaux et économiques des comportements et englobe un continuum de stratégies pour mettre fin à la violence fondée sur le sexe : la prévention, l'intervention précoce, la réponse, et le rétablissement et la guérison.

Stratégies de santé publique préventives pour mettre fin à la violence fondée sur le sexe

Prévention : Mettre fin à la violence avant qu'elle ne commence.

Intervention précoce : Enrayer l'escalade de la violence et empêcher qu'elle ne se reproduise.

Réponse : Promouvoir les efforts et les programmes utilisés pour réagir à la violence existante.

Rétablissement et guérison : Aider à briser le cycle de la violence et à réduire le risque de retraumatisation⁹.

Dans le volume 3, Violence, à la recommandation V.16 intitulée « Donner la priorité à la sécurité des femmes », nous avons recommandé que :

a) Tous les gouvernements et organismes donnent la priorité à la sécurité des femmes dans l'ensemble des stratégies visant à prévenir la violence fondée sur le sexe, à intervenir en la matière et à y répondre, ainsi que dans celles conçues pour favoriser le rétablissement et la guérison.

b) Les gouvernements s'éloignent des réponses carcérales et, à la place, priorisent et financent la prévention primaire, notamment en aidant les femmes et les filles à sortir de la pauvreté et en soutenant les masculinités saines.

Le Plan d'action national pour mettre fin à la violence fondée sur le sexe reconnaît la nécessité d'« [i]nviter les hommes et les garçons à remettre en question et à changer les normes, les attitudes et les comportements qui perpétuent l'inégalité entre les sexes, à devenir des modèles positifs, à comprendre la VFS [violence fondée sur le sexe] et à agir pour l'éliminer ». Il affirme également que cette mobilisation « pourrait comprendre des interventions précoces visant à prévenir la maltraitance des enfants et à intervenir en la matière, car la maltraitance, la négligence et/ou l'exposition à la VPI [violence entre partenaires intimes] exposent les garçons à un risque plus élevé de commettre de la VFS plus tard dans leur vie¹⁰ ».

Dans la section suivante, nous utilisons l'exemple des approches visant à cultiver des masculinités saines et à s'attaquer aux aspects malsains de la masculinité traditionnelle pour illustrer comment un écosystème de la sécurité communautaire travaillant de manière globale à améliorer la sécurité et le bien-être des collectivités peut intégrer chacune de ces stratégies de santé publique préventives.

Stratégies de prévention

L'approche adoptée par M. Braganza et M. Cardone est un exemple de la stratégie visant à prévenir la violence en encourageant les garçons et les hommes à réévaluer leur rôle au sein de la société. M. Cardone a expliqué que faire barrage aux propos qui excusent ou justifient les comportements masculins problématiques est une responsabilité collective. Il a mis en évidence le rôle que les enseignants et les personnes travaillant avec des enfants et des jeunes doivent jouer à cet égard :

[U]ne de mes autres filles jouait dans la cour de récréation et est allée voir un enseignant pour lui dire qu'un groupe de garçons leur volait le ballon

de basketball, et l'enseignant a répondu, plus ou moins, que « les garçons seront toujours des garçons » et n'a rien fait.

Et donc, l'un des plus importants soutiens en amont, en quelque sorte, dont nous avons besoin est une meilleure éducation et formation pour les éducateurs. Pour les leaders communautaires en général, mais aussi pour les éducatrices¹¹.

Sue Bookchin, qui est la cofondatrice et la directrice générale du Be the Peace Institute, a également souligné l'importance des stratégies préventives axées sur les garçons et les milieux éducatifs et sportifs. Lors d'une consultation des Participant(e)s au sujet de la violence fondée sur le sexe, elle a expliqué :

[L]a prévention implique forcément que les écoles jouent un rôle beaucoup plus important, et c'est quelque chose de vraiment très difficile. Mais les enfants passent la moitié du temps où ils sont éveillés à l'école, et l'école accueille tous les enfants, pas seulement ceux qui ont les moyens de faire des activités parascolaires ou de participer à des programmes de leadership. Et donc, la prévention de la violence, la création de relations saines et l'accent mis sur l'intelligence émotionnelle et relationnelle doivent être inclus dans toutes les classes, en tenant compte du développement, de façon appropriée et séquentielle du primaire à la 12^e année.

...

Je pense que le travail avec les garçons est très prometteur. Les garçons ont été négligés, ils n'ont pas été pris en considération parce que les garçons seront toujours des garçons, donc les comportements de ce genre sont excusés et ignorés, et pourtant, ils baignent dans la masculinité toxique de notre culture de masse¹².

M^{me} Bookchin a décrit le travail effectué par le Be the Peace Institute dans les écoles :

Dans le travail que nous avons accompli, quand nous faisons ce genre de travail sexospécifique, où un animateur et un enseignant travaillent avec les garçons dans une salle de classe, et une animatrice et une enseignante travaillent avec les filles, puis tout le monde se rassemble périodiquement, ce que nous avons constaté, c'est que les garçons ont désespérément besoin d'adultes qui auront ce genre de conversations

honnêtes et ouvertes avec eux au sujet de la sexualité, du consentement, de l'homophobie, des stéréotypes et des rôles liés au genre, et de la pression qu'ils ressentent de se montrer à la hauteur¹³.

M^{me} Bookchin a expliqué que l'un des défis dans ce travail est la nécessité de s'assurer que les parents comprennent le travail réalisé en classe sur ces sujets : « Quand on parle de sexe et de sexualité, les parents sont mal à l'aise¹⁴ ». Un autre défi vient du fait qu'il peut être difficile d'évaluer à quel point les cours sont bien présentés : « Nous ne savons pas réellement si l'enseignant qui parle de la prévention de la violence ou du consentement ou des relations sexuelles saines offre un enseignement vraiment efficace aux enfants. Beaucoup d'enfants nous disent que ce n'est pas le cas¹⁵ ». Les auteures du rapport « Standing Together – Evaluation and Learning Summary » concluent qu'« il est crucial d'inclure les jeunes dans la prévention de la violence afin qu'ils développent leur résilience, qu'ils explorent leurs émotions et qu'ils comprennent à quoi devraient ressembler des relations interpersonnelles saines¹⁶ ». Nous sommes d'accord et ajouterions qu'il s'agit d'une stratégie de prévention primaire nécessaire.

Ici, comme à de nombreux endroits de ce Rapport, nous soulignons l'importance de se montrer ouvert aux conversations gênantes et difficiles. Emily Stewart, directrice générale de la Third Place Transition House à Truro, a fait remarquer : « Ce qu'il est important de faire pour nous... c'est de ne pas éviter les conversations difficiles, de ne pas décider de ne pas parler d'un sujet qui pourrait mettre mal à l'aise, qui pourrait donner l'impression qu'on blâme quelqu'un, mais de réellement aborder les choses aussi directement que possible¹⁷ ». **Se montrer ouvert aux conversations difficiles est aussi une stratégie de prévention.**

Intervention précoce

La deuxième stratégie de santé publique préventive est l'intervention précoce. Cette stratégie se concentre sur l'intervention dès la première apparition de comportements potentiellement néfastes – de manière à éduquer, à soutenir et à réorienter la personne qui présente ces comportements.

M^{me} Bookchin a fait remarquer que les expériences que les élèves vivent à l'école peuvent renforcer les messages culturels problématiques concernant le consentement, la dignité et le respect de l'intégrité physique d'autrui :

[D]es filles en 8^e année, par exemple, nous ont dit que, à l'école, leurs pairs leur font subir chaque jour des choses qui équivalent à du harcèlement sexuel et à des agressions sexuelles. Mais ce n'est pas appelé ainsi et nous n'avons pas de politiques ou de conseils pour permettre aux enseignants et aux directeurs de répondre à ce genre de choses¹⁸.

Les outils que nous avons utilisés pour réagir à ces comportements ont historiquement été limités à deux options, qui causent toutes les deux des préjudices. Dans de nombreux cas, ces comportements sont normalisés et on entend une réponse comme « les garçons seront toujours des garçons », « ignore-les et ils arrêteront » ou, encore plus préjudiciable, « c'est comme ça que les garçons agissent quand ils aiment bien une fille ». De telles réponses excusent ou valident les comportements néfastes, ce qui fait que les garçons vont probablement les considérer comme socialement acceptables et les répéter. Ces réponses envoient également des messages implicites aux filles, qui leur disent que, d'un point de vue culturel, on s'attend à ce qu'elles tolèrent un comportement qui va à l'encontre de leur égalité et de leur dignité, et qu'elles doivent gérer leurs propres émotions et attentes, ainsi que celles des autres, plutôt que d'exiger que les garçons se conforment à une norme égale. En fin de compte, la normalisation transmet des idées problématiques à l'ensemble des enfants et des jeunes au sujet des rôles liés au genre et de ce à quoi des relations saines peuvent et devraient ressembler. Dans d'autres cas, et peut-être en particulier lorsque l'enfant qui démontre un comportement problématique est racisé ou considéré comme difficile, les écoles emploient des approches punitives, par exemple en supprimant des privilèges, en imposant une suspension ou en faisant appel à la police. Ces approches punitives peuvent avoir des répercussions durables sur l'estime de soi et le sentiment d'appartenance d'un jeune.

Cependant, les approches punitives ne sont pas le seul moyen de tenir les personnes responsables de leur comportement. Katreena Scott, Ph. D., psychologue clinicienne et directrice du Centre de recherche et d'éducation sur la violence à l'égard des femmes et des enfants de l'Université Western, en Ontario, a expliqué lors de nos procédures :

[P]endant de nombreuses années, la notion de responsabilité a en quelque sorte été synonyme de punition. Mais ce n'est pas la même chose. Et j'apprécie vraiment la façon dont les personnes [lors des procédures de la Commission] ont pu parler de l'obligation de rendre des comptes d'une manière qui favorise aussi la guérison. L'idée d'assumer

la responsabilité et aussi de guérir n'est pas... elles ne sont pas mutuellement exclusives. Vous pouvez tenir une personne responsable de son comportement, vous pouvez l'aider à changer, et vous pouvez le faire d'une façon qui ne signifie pas forcément que vous punissez cette personne¹⁹.

Pour les comportements décrits par M^{me} Bookchin, une approche de santé publique préventive n'impliquerait pas nécessairement des mesures punitives ou carcérales à la première occurrence, mais elle n'ignorerait pas ou ne normaliserait pas ces comportements. **À la place, en tant que collectivité, nous devons trouver d'autres moyens d'intervenir et d'apprendre à nos enfants à intervenir pour faire barrage aux comportements problématiques d'une façon qui renforce la cohésion sociale.** Lors de notre consultation des Participant(e)s au sujet de la violence fondée sur le sexe, Dawn Ferris, qui est la directrice générale de la Autumn House à Amherst, nous a invités à imaginer ceci : « Si nous enseignons à nos enfants qu'ils peuvent en fait apprendre à voir quelque chose, à dire quelque chose, à critiquer des comportements et à aider leurs amis, cela serait vraiment utile²⁰ ». M. Cardone a fait remarquer qu'intervenir de manière informelle est une compétence que nous devrions enseigner en particulier aux garçons : « Comment pouvons-nous aider les hommes et les garçons à se tenir tête les uns aux autres de manière respectueuse et responsable pour exprimer des critiques de façon honorable²¹ ». M^{me} Scott a également souligné la valeur des conversations en tant que forme d'intervention précoce : « [U]ne fois que vous commencez à vous demander où vous pourriez avoir une conversation sur un comportement préoccupant et néfaste, et dans le cadre duquel quelqu'un profite de son propre privilège ou pouvoir sur une autre personne, vous commencez à voir que ces conversations peuvent et devraient avoir lieu dans un très grand nombre d'endroits, mais que ce n'est pas le cas²² ».

La promesse qu'offrent les stratégies d'intervention précoce va au-delà des enfants et des jeunes. Le rapport « Standing Together – Evaluation and Learning Summary » détermine que, dans le cas de la violence entre partenaires intimes et de la violence familiale, un « engagement en matière de coordination, qui passe par le renforcement et la stabilisation du secteur de l'intervention, est un fondement indispensable pour la réussite²³ ». **Les Participant(e)s à notre processus ont souligné l'importance de mettre des services à la disposition des auteurs de violence fondée sur le sexe, de violence entre partenaires intimes et de violence familiale le plus tôt et le plus largement possible.** Lors de notre consultation des Participant(e)s au cours de la phase 3, M^{me} Scott a remis en question la croyance très répandue selon laquelle les hommes violents sont opposés à l'idée de recevoir

des services : « Les hommes accèdent aux services, ils demanderont de l'aide si on leur en donne l'occasion... nous savons beaucoup de choses sur la façon dont nous devons améliorer les interventions dans le cas de la perpétration d'abus²⁴ ». M^{me} Scott a évoqué des travaux de recherche qui soutiennent la proposition selon laquelle de nombreux hommes ayant commis des violences sont capables de changer leur comportement : « Entre un tiers et deux tiers de ceux qui ont un comportement abusif parviennent à mettre fin à leur comportement abusif... Il est clair que nous devons nous attendre, et nous devrions et pouvons nous attendre à ce que le comportement abusif change²⁵ ». Cependant, elle a expliqué qu'« il faut qu'il y ait un financement adéquat pour les interventions et un accès adéquat » aux programmes et aux mesures de soutien²⁶.

Dans un rapport d'expert qu'elle a préparé pour la Commission, M^{me} Scott explique l'importance d'offrir plusieurs voies pour intervenir et pour accéder aux services de soutien :

Une vision globale des services pour les auteurs de VPI [violence entre partenaires intimes] doit aussi inclure plusieurs chemins vers l'engagement et l'entrée. Les hommes devraient pouvoir trouver par eux-mêmes des services relatifs à la VPI et devraient pouvoir demander eux-mêmes à en bénéficier. Il devrait également exister des voies claires et bien utilisées pour l'orientation par l'entremise des services de police, de traitement des dépendances et de santé généraux. Enfin, les milieux de travail, les voisins, les amis et les familles devraient être capables de reconnaître la perpétration d'actes de VPI, être soutenus pour entamer une conversation leur permettant d'exprimer leurs inquiétudes, et être en mesure de trouver des ressources afin d'intervenir auprès des personnes de leur entourage qui causent des préjudices²⁷.

M^{me} Scott a souligné que créer plusieurs voies pour intervenir est essentiel à :

une vision globale d'une réponse aux auteurs de VPI qui rassemblerait les collectivités pour créer un ensemble d'obligations de rendre des comptes afin d'assurer un suivi des agresseurs tout en veillant à la sécurité des personnes survivantes. Des services féministes, intersectionnels et culturellement adaptés sont une composante essentielle de ce système. La création de tels systèmes nécessitera d'investir dans des services spécialisés dans la VPI et de changer la façon dont les systèmes comme

les services de police, de protection de l'enfance, de santé mentale et de traitement des dépendances reconnaissent les auteurs d'abus et interviennent face à ceux-ci. Si nous pouvons intervenir plus tôt pour mettre fin aux abus, le résultat potentiel serait une réduction de la souffrance humaine et des vies perdues, ainsi que des économies de coûts significatives pour la société²⁸.

L'intervention peut et, dans l'idéal, devrait commencer avant qu'un acte de violence pouvant faire l'objet de poursuites soit commis. Robert Wright, qui est l'un des leaders de la communauté afro-néo-écossaise et directeur général de la People's Counselling Clinic en Nouvelle-Écosse, a déterminé qu'il est important d'encourager les hommes et les garçons à demander de l'aide, et, plus important encore, de s'assurer qu'un soutien efficace est disponible lorsqu'il est demandé pour la première fois :

Je dirais que l'une des choses dont on ne parle probablement pas assez est que les adultes qui s'identifient comme des hommes et commettent des actes de violence ont probablement aussi eu besoin d'aide quand ils étaient jeunes, et soit ils ont été conditionnés à ne pas parler de leurs besoins en tant que besoins, soit ils ont été ouvertement rejetés quand ils ont demandé de l'aide. Et c'est incontestablement quelque chose qui est sous-estimé, mal compris et qui n'est pas suffisamment abordé. Mais inévitablement, quand on pose des questions sur des occasions où de l'aide a été demandée par des personnes qui ont commis des actes horribles, on doit parfois creuser profondément, mais on trouve toujours de telles occasions²⁹.

M. Wright a raconté que, dans le cadre de son travail, il avait rencontré des garçons et des hommes qui avaient demandé de l'aide à des professionnels de la santé ou au sein de groupes de soutien informels et avaient été humiliés ou exclus après s'être exprimés. Dans un cas en particulier, alors qu'il avait demandé de l'aide à plusieurs occasions, un homme avait reçu une assistance clinique seulement après avoir été accusé d'un crime grave. Il a fait remarquer : « Quand il est question d'appeler à l'aide, il faut qu'il y ait plus de numéros que le 911 et plus de réponses que l'intervention de la police si nous voulons vraiment que les gens demandent de l'aide avant une telle tragédie³⁰ ».

M. Wright a souligné que ces ressources doivent être mises à disposition à grande échelle, y compris dans les collectivités rurales :

[L]es ressources utiles sont généralement plus difficiles d'accès [dans les régions rurales]. Je pense au comté de Cumberland et au comté de Pictou, où il y a un centre de ressources pour les familles appelé Maggie's Place. C'est très connu dans la région. C'est tout simplement le plus progressif, le plus fabuleux centre de ressources pour les familles. Mais évidemment, il ne peut pas créer des établissements équivalents dans chaque petit village d'un comté où la population est éparpillée sur un grand territoire.

Et donc, ces types de ressources utiles qui constituent ce que j'appellerais le bas de l'échelle du continuum qui prévient la violence familiale, qui aide les familles à s'en sortir, sont difficiles à trouver dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse. Et encore une fois, on peut déployer la police partout dans la province, mais ce n'est pas forcément la même chose pour les ressources utiles. Et donc, je dirais que dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse, c'est très difficile, et ça veut dire que les familles affectées par la violence familiale sont moins capables de se remettre des dynamiques créées par la violence dans leurs foyers. Et je dirais que les familles où des problèmes émergent sont plus susceptibles de se retrouver dans une situation où la violence familiale touche leur foyer parce qu'elles n'ont pas été en mesure d'accéder aux services préventifs qui auraient pu les aider à un stade antérieur de leur détresse³¹.

Réponse

Lorsque les comportements néfastes s'aggravent ou deviennent habituels, des réponses plus complètes sont nécessaires. Cultiver des masculinités saines demeure important pour les stratégies fondées sur la réponse. Dans un rapport d'experts préparé pour la Commission, Tristan Bridges, Ph. D., et Tara Leigh Tober, Ph. D., expliquent que « la violence est une ressource masculine » et que certains hommes utilisent la violence comme une expression de la masculinité. **Briser le lien entre les conceptions traditionnelles de la masculinité et le recours à la violence est une part importante d'une approche de santé publique complète pour la prévention de la violence.**

M^{me} Scott explique que le système de reddition de comptes qu'elle imagine répondrait différemment, et de manière coordonnée, si on estime qu'un agresseur présente un risque élevé ou s'il a des besoins multiples ou qui s'entrecroisent :

Il faut aller au-delà de l'« approche unique », en utilisant diverses interventions en groupe auxquelles s'ajouterait la gestion des cas individuels pour évaluer ou gérer les risques et pour compléter les services, si nécessaire, afin de répondre aux besoins individuels. Les services devraient combiner le travail individuel et en groupe. Une priorité est l'élaboration de services et de modèles de services fondés sur la collaboration au sein des différents organismes ou systèmes dans les domaines : a) de la toxicomanie; b) du comportement criminel en général; c) de la santé mentale; et d) du comportement paternel³².

Nous abordons l'évaluation et la gestion des risques dans le volume 3, Violence. L'approche de M^{me} Scott est cohérente avec notre conclusion dans ce volume, selon laquelle les approches efficaces en matière d'évaluation des risques s'efforcent de veiller à la sécurité des victimes sans avoir recours par défaut à des approches punitives. En effet, cette reconnaissance est intégrale au système de reddition de comptes décrit par M^{me} Scott :

Un financement accru permettrait de mettre progressivement en place une gamme flexible d'options de services pour répondre aux besoins des hommes et d'inclure des dispositions pour le travail interorganismes en vue d'améliorer la coordination des services. La sécurité des victimes, y compris la sécurité des enfants, demeurerait une priorité fondamentale des services et, par conséquent, les programmes continueraient d'entretenir des liens solides avec les services destinés aux personnes survivantes. Enfin, ce système devrait comprendre des investissements pour renforcer les réponses collaboratives qui rassemblent les organismes au sein d'une collectivité. Des processus coordonnés de réponse communautaire permettraient aux organismes de planifier conjointement des façons de gérer les situations à haut risque et les agresseurs apparemment inflexibles et d'imposer des conséquences claires et une responsabilité collective afin de traiter les comportements violents et abusifs potentiellement récurrents des hommes, les risques de présenter de tels comportements, et les défauts de se conformer à une ordonnance judiciaire³³.

M^{me} Ferris a souligné l'importance d'offrir des services complets, et en particulier de s'assurer que les services à la disposition des agresseurs les soutiennent de manière exhaustive afin d'éviter la récidive :

[L]orsque des accusations sont portées, et cela peut arriver en tout temps, comme nous le savons... systématiquement, dans un cas de violence familiale, il y a une ordonnance de non-communication, et si ces hommes n'ont pas les moyens de se payer un hôtel ou ne font pas appel à des amis ou à des membres de la famille parce qu'ils sont embarrassés, ils vivent dans la rue ou dans leur voiture, et ça ne calme pas la situation. En Nouvelle-Écosse, ils peuvent appeler le 211, ce qui est formidable, mais on les oriente vers des programmes destinés aux hommes qui sont disponibles du lundi au vendredi.

...

Et si un homme peut aller, disons, dans une maison de transition destinée aux hommes qui consomment des substances ou commettent des abus et où du personnel est disponible 24 heures sur 24, cela peut l'aider à respecter l'ordonnance de non-communication, parce que ce qu'il se raconte à lui-même, c'est : « Je veux juste lui parler, je veux juste avoir une explication, je veux juste m'expliquer ». Et après cela, il commet une infraction. Alors, s'il y a quelqu'un dans cette situation qui peut lui dire que ce n'est pas un bon plan, il y a plus de chances qu'il réponde : « Tu as absolument raison, je ne vais pas la contacter ce soir ». Donc, je pense que ce type de services proactifs complets 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, pour les hommes aiderait vraiment à changer le discours³⁴.

M^{me} Ferris a mentionné un modèle prometteur qui a été mis à l'essai à Halifax et qui a bénéficié d'un financement dans le cadre du programme Standing Together :

Il y a eu une subvention accordée à la Police régionale de Halifax juste avant la COVID par l'entremise du mécanisme de demande de subvention de Standing Together, qui lui a permis de créer le projet Domestic Violence Offender Navigator (DVON), et c'était une réponse proactive face aux hommes qui causent des préjudices, et le projet a rencontré beaucoup de succès, a été potentiellement révolutionnaire dans la façon dont il a apporté son soutien aux hommes et aux familles aux prises avec la violence familiale dans la MRH [Municipalité régionale de Halifax]. Et donc, quelque chose comme ça dans chaque comté de la province serait un incroyable pas en avant³⁵.

Services complets

Les services complets sont un élément essentiel d'une réponse axée sur la prévention face à la violence fondée sur le sexe. Ils sont étroitement liés à la coordination multisectorielle, une caractéristique clé de la planification communautaire pour la sécurité et le bien-être abordée dans la partie C de ce volume.

La coordination multisectorielle est également importante pour la fourniture directe de services. La coordination multisectorielle de cas a été mise en place parce qu'on a reconnu que de nombreuses personnes rencontrent des problèmes et ont besoin d'une assistance qui ne peut pas être offerte par un fournisseur de services unique. Par exemple, les personnes ayant des problèmes de santé peuvent connaître en même temps des problèmes juridiques et financiers. Dans de nombreux cas, de tels problèmes peuvent s'accumuler et avoir un « effet de domino » lorsque les besoins en matière de services ne sont pas satisfaits. Les services complets sont fournis d'une façon holistique, exhaustive et axée sur la personne.

La fourniture de services complets est une approche collaborative en équipe de la gestion des cas. Une approche de gestion des cas est une approche en matière de coordination qui est fondée sur le lieu d'intervention plutôt que sur le système. Le concept de programme complet est utilisé pour décrire tout programme qui est flexible, axé sur la famille ou la personne, et exhaustif – c'est-à-dire que plusieurs organismes collaborent pour fournir un programme de soutien holistique.

Une telle approche n'est ni coûteuse ni compliquée; en fait, elle peut réduire les difficultés causées par les réponses isolées et non coordonnées, dans le cadre desquelles les besoins d'un client déclenchent des interventions de la part de plusieurs systèmes (p. ex. les services communautaires comme l'aide sociale ou la protection de l'enfance, le ministère de la Santé pour le traitement des troubles de santé mentale et des dépendances, ou encore les organismes d'application de la loi comme la police et les tribunaux). Comme M^{me} Scott l'a expliqué :

[B]eaucoup d'entre nous avons une personne dans notre entourage au sujet de laquelle nous sommes déjà inquiets en raison de la façon dont elle se comporte ou d'une situation qu'elle vit.

Souvent, les personnes qui sont les plus à risque sont connues des différents services et fournisseurs de services de la collectivité, alors il est très important d'avoir des tables d'intervention ou de collaboration qui peuvent se réunir et élaborer des plans pour ces personnes en vue de promouvoir la reddition de comptes et la sécurité³⁶.

Dans le volume 3, nous avons fait remarquer que malgré l'existence de cadres de travail pour la fourniture de services complets dans certains contextes, ils sont rarement disponibles dans les cas de violence fondée sur le sexe. Lors de notre table ronde portant sur les réponses individuelles et communautaires, Pamela Cross, directrice juridique du Luke's Place Support and Resource Centre, a expliqué l'incidence de l'absence de services complets :

J'ai parlé récemment à une femme qui, au cours d'une relation de 25 ans, a quitté son conjoint plus de 20 fois. Ce n'est pas que les femmes ne partent pas. Les femmes partent, encore et encore. Mais comme les systèmes ne parviennent pas à répondre à leurs besoins, qu'il s'agisse du système des services de police, du système des tribunaux de la famille, des systèmes du logement, de l'aide sociale, des soins de santé, du système éducatif, choisissez n'importe lequel, parce que [quand] ces systèmes échouent, les femmes reviennent. Et il m'a fallu beaucoup de temps pour pouvoir admettre ce que je vais dire : ... elles ne se bercent pas d'illusions quand elles pensent qu'il est plus sûr pour elles de... rester. Imaginez ça. Dans l'un des pays les plus riches au monde, un pays qui revendique que les femmes sont traitées avec égalité et respect, l'échec de notre système est si grand que pour de nombreuses femmes, il est réellement plus sûr pour elles de rester avec un homme qui les maltraite³⁷.

Ici, nous soulignons qu'il est également important de fournir des services complets aux hommes qui agressent leurs partenaires intimes ou qui sont violents à l'égard d'autres membres de leur famille.

Rétablissement et guérison

La quatrième stratégie identifiée comme étant essentielle à une approche de santé publique préventive consiste à s'assurer que des ressources sont consacrées au rétablissement et à la guérison. **Pour les hommes qui commettent des actes de violence, cela nécessite de fournir des services exhaustifs qui tiennent compte des traumatismes et reconnaissent le lien entre les abus subis et les abus perpétrés.** Les services doivent être accessibles et culturellement adaptés aux hommes autochtones, afro-néo-écossais et racisés ainsi qu'aux personnes 2SLGBTQI+ (personnes aux deux esprits, lesbiennes, gaies, bisexuelles, transgenres, queer et intersexuées, ainsi que d'autres déclarant diverses identités sexuelles et de genre) – ce qui peut impliquer des approches très différentes selon les agresseurs. Ce principe signifie par exemple que différentes approches sont nécessaires d'une communauté afro-néo-écossaise ou autochtone à une autre. Comme Lana MacLean l'a expliqué lors d'une table ronde portant sur les réponses apportées à la violence fondée sur le sexe, il « ne devrait pas s'agir d'une carte blanche. Chaque communauté a des nuances culturelles qui doivent être prises en considération³⁸ ». Gérer le rétablissement et la guérison implique également la fourniture de services pour traiter les problèmes qui entourent souvent les actes de violence commis.

Dans son rapport d'expert, M^{me} Scott détermine qu'il est nécessaire de s'attaquer aux problèmes concomitants pour prévenir le retour de la violence à l'avenir. À cet égard, « quatre recommandations particulières s'appuyant sur des données empiriques peuvent être formulées : traiter les problèmes de toxicomanie concomitants des clients; traiter les comportements criminels cooccurrents; fournir des interventions spécialisées pour traiter les hommes ayant des besoins complexes en matière de santé mentale, y compris des troubles de stress post-traumatique; et traiter le comportement paternel³⁹ ». Par exemple, comme M^{me} Scott l'explique :

La toxicomanie et la VPI sont des problèmes hautement comorbides, et de multiples études ont fait le lien entre la consommation de substances et une probabilité accrue de commettre des actes de violence familiale. De plus, la consommation problématique et persistante de substances est un facteur prédictif de l'abandon d'une intervention et s'est révélée être l'un des rares facteurs prédictifs constants du recours continu ou de la renonciation à la violence par les hommes.

Malgré les taux élevés de problèmes cooccurrents et les demandes qui figurent fréquemment dans la littérature pour réclamer des services intégrés et coordonnés visant à lutter contre la VPI et les dépendances,

il existe très peu de programmes canadiens (et en général peu de programmes à l'échelle mondiale) qui offrent des services personnalisés ou coordonnés en lien avec la VPI et les dépendances. Une exception était le programme Sobering Effect en Alberta, qui a pris fin en raison d'un manque de financement⁴⁰.

M^{me} Scott conclut qu'améliorer l'accès aux programmes qui luttent à la fois contre la consommation de substances et la perpétration d'actes de violence entre partenaires intimes est une priorité fondamentale : « Améliorer substantiellement la coordination des services qui luttent contre la perpétration d'actes de VPI et la consommation de substances. S'attarder aux obstacles que rencontrent les personnes consommant des substances pour être orientées au sein des services, créer des occasions et des voies vers les services, et encourager la fourniture de services et la gestion de cas interorganismes⁴¹ ».

M^{me} Ferris a fait remarquer que la guérison et le rétablissement ne peuvent pas se produire lorsque d'autres besoins fondamentaux ne sont pas satisfaits :

[E]n dehors de la MRH [Municipalité régionale de Halifax] et de Sydney où il existe quelques refuges pour les personnes sans-abri, il n'y a rien dans les collectivités rurales en Nouvelle-Écosse pour la désescalade et pour aider les hommes. Donc, dans notre programme New Directions, nous avons vu des hommes qui vivaient dans leur voiture pendant qu'ils bénéficiaient du programme. Je n'arrive pas à imaginer que quiconque puisse réellement apporter des changements à son comportement tant que ses besoins fondamentaux ne sont pas satisfaits⁴².

Il est impossible d'adopter une forme de masculinité saine de manière isolée. À la place, pour que le rétablissement et la guérison puissent avoir lieu, les problèmes auxquels chaque homme fait face doivent être réglés en totalité.

L'État de Victoria, en Australie, a mis en place une initiative de santé publique pour aider à élaborer et à mettre en œuvre des programmes et des interventions « visant à libérer les hommes et les garçons des stéréotypes masculins malsains ». Intégrer ces approches au soutien offert aux hommes ayant commis des actes de violence fondée sur le sexe encourage leur rétablissement et leur guérison et contribue à briser le cycle de la violence. Ces approches réparatrices mettent l'accent sur la nécessité pour les hommes d'assumer la responsabilité de leurs actes et sur l'aide à leur fournir pour qu'ils adoptent des comportements plus sains dans leurs relations.

Conclusion et recommandation

Promouvoir une masculinité saine est une stratégie clé pour prévenir la violence fondée sur le sexe, la violence entre partenaires intimes et la violence familiale.

Dans cette section, nous avons abordé la façon dont un écosystème de la sécurité communautaire s'appuyant sur des stratégies de santé publique préventives peut favoriser une masculinité saine. Cette approche s'éloigne des approches principalement carcérales ou punitives qui, comme nous l'avons conclu dans le volume 3, Violence, n'ont souvent pas permis de prévenir la violence ou de protéger les femmes et les enfants. À la place, l'approche fondée sur un écosystème vise à tenir les hommes violents responsables de leurs actes au sein d'un réseau coordonné d'organismes chargés de la sécurité communautaire, tout en leur offrant des services de soutien complets pour promouvoir le rétablissement et la guérison. Encore plus essentiel, elle met l'accent sur la prévention de la violence en luttant systématiquement contre les aspects malsains de la masculinité traditionnelle. Cette approche donne aussi la priorité à l'intervention précoce afin de traiter les comportements préoccupants avant qu'ils ne s'enracinent.

Nous ne sous-estimons pas le défi que représente la création d'une telle approche en matière de masculinité saine et de prévention de la violence. Comme M^{me} Bookchin l'a dit lors de notre consultation des Participant(e)s au sujet de la violence fondée sur le sexe :

Lorsque les problèmes sont aussi complexes et épineux, nous devons dresser le portrait le plus précis possible de la réalité avant de commencer à élaborer des solutions. Et le portrait le plus précis de la réalité nécessite que tous les points de vue soient réunis à la table. Il faut qu'il y ait des personnes 2SLGBTQ, des Afro-Néo-Écossais, des Autochtones, des hommes... [L]a majorité de la responsabilité de ce travail repose sur les épaules des femmes depuis des décennies, peut-être même des siècles. Nous avons besoin que les hommes contribuent davantage, comme les hommes dans cette salle. Le problème ne peut pas être résolu par un seul organisme, un seul ministère ou une seule personne. Nous avons besoin les uns des autres, mais nous avons besoin de mettre en place une infrastructure où nous pouvons apprendre ensemble de manière continue, où nous pouvons mobiliser les connaissances et les

travaux de recherche qui sont générés, où nous pouvons évaluer les choses que nous essayons constamment et recueillir des données à leur sujet, afin que nous puissions prendre des mesures innovantes et judicieuses sans créer de nouveaux problèmes du fait de ne pas avoir dressé le portrait le plus précis possible de la réalité. Il faut impliquer les gouvernements, le milieu universitaire, les services communautaires et les personnes survivantes⁴³.

Un tel changement est toutefois nécessaire. Lors d'un entretien avec le personnel de la Commission, Verona Singer, Ph. D., professeure agrégée adjointe en criminologie à l'Université St. Mary's et membre de l'équipe d'évaluation pour le projet Standing Together, a expliqué que ses recherches et son expérience l'avaient amenée à considérer l'inclusion des hommes, des garçons et des membres des communautés autochtones et afro-néo-écossaise comme « la pièce manquante » dans les initiatives de lutte contre la violence à l'égard des femmes :

[M]a réflexion découle de mes recherches. Encore une fois, les hommes et les garçons sont la pièce manquante. Nous avons vraiment besoin de travailler plus que jamais avec les hommes et les garçons. Et nous devons vraiment travailler avec les communautés afro-néo-écossaise et autochtones. Donc, lors de ces conversations qui ont précédé le projet Standing Together, il s'agissait des trois points que j'ai considérés comme les plus importants⁴⁴.

LEÇON APPRISE

Promouvoir des masculinités plus saines est une stratégie importante pour améliorer la sécurité et le bien-être de la collectivité de deux façons : en prévenant la violence fondée sur le sexe et en améliorant la santé et le bien-être masculins.

Recommandation C.32

PROMOUVOIR ET SOUTENIR DES MASCULINITÉS SAINES

La Commission recommande que :

- (a) Le gouvernement fédéral élabore et mette en œuvre une campagne nationale d'éducation et de sensibilisation axée sur la santé publique afin de promouvoir des masculinités saines.
- (b) Dans le cadre du Plan d'action national pour mettre fin à la violence fondée sur le sexe, le gouvernement fédéral soutienne la recherche, l'évaluation et l'échange de connaissances sur les pratiques prometteuses visant à soutenir des masculinités saines par le biais de la prévention primaire, de stratégies pour intervenir et répondre lors de la perpétration d'actes de violence fondée sur le sexe et d'efforts pour promouvoir le rétablissement et la guérison des agresseurs masculins.
- (c) Tous les conseils de leadership sur la sécurité et le bien-être des collectivités (voir la recommandation C.15) intègrent des initiatives visant à promouvoir et à soutenir des masculinités saines dans les stratégies de prévention primaire, dans les stratégies pour intervenir et répondre lors de la perpétration d'actes de violence fondée sur le sexe et dans les efforts pour promouvoir le rétablissement et la guérison des agresseurs masculins.

POINTS DE MISE EN ŒUVRE

- Toutes les stratégies élaborées pour promouvoir et soutenir des masculinités saines devraient être axées sur les identités diverses et croisées, notamment les cultures et les identités autochtones, et devraient adopter des approches de lutte contre le racisme, la colonisation et l'oppression.
- Après sa nomination, le commissaire chargé de la lutte contre la violence fondée sur le sexe devrait participer à l'élaboration d'initiatives fédérales (recommandation V.17).

Notes

PARTIE A : RURALITÉ ET COLLECTIVITÉS RURALES

CHAPITRE 1

Ruralité et collectivités rurales au Canada

1. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Murphy et Cal Corley, « Community-Engaged Rural Policing: The Case for Reform and Innovation in Rural RCMP Policing », août 2022 : COMM0063515, p. 24
2. Ibid.
3. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 30 juin 2022 : COMM0059605, p. 77, lignes 19-25 [Table ronde : Les collectivités rurales, les services de police et la criminalité].
4. J.F. Donnermeyer, « The Social Organisation of the Rural and Crime in the United States: Conceptual Considerations » (2015) : 39:1 Journal of Rural Studies, p. 161, tel que cité dans le Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities », avril 2022 : COMM0053824, p. 9.
5. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Anna Souhami, « A Systematic Review of the Research on Rural Policing », mai 2022 : COMM0058282, p. 2.
6. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities », avril 2022 : COMM0053824, p. 9, citant D. Bell, « Variations on the Rural idyll » dans P. Cloke, T. Marsden, et P. Mooney, eds, Handbook of Rural Studies (Thousand Oaks, CA: Sage, 2006), p. 149.
7. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities », avril 2022 : COMM0053824, p. 9.
8. Ibid, p. 9.
9. Ibid, p. 3, voir aussi p. 14.
10. Ibid, p. 10.
11. Ibid.
12. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 30 juin 2022 : COMM0059605, p. 78.
13. Ibid.
14. Ibid, p. 77.

15. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 6 juillet 2022 : COMM0059742, p. 8.
16. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 30 juin 2022 : COMM0059605, p. 78, lignes 5-6.
17. Markey et al, eds, « State of Rural Canada Report » Canadian Rural Revitalization Foundation (CRRF), 2015, en ligne: <https://sorc.crrf.ca/wp-content/uploads/2015/09/SORC2015.pdf> tel que cité dans le Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities », avril 2022 : COMM0053824, p. 11.
18. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Anna Souhami, « A Systematic Review of the Research on Rural Policing », mai 2022 : COMM0058282, p. 3.
19. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 30 juin 2022 : COMM0059605, p. 79.
20. Ibid.
21. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Anna Souhami, « A Systematic Review of the Research on Rural Policing », mai 2022 : COMM0058282, p. 27.
22. Ibid, p. 34.
23. Ibid, p. 29.
24. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities », avril 2022 : COMM0053824, p. 10.
25. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Anna Souhami, « A Systematic Review of the Research on Rural Policing », mai 2022 : COMM0058282, p. 2.
26. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities », avril 2022 : COMM0053824, p. 10.
27. Ibid, p. 11.
28. Ibid, p. 18.
29. Ibid, p. 11.
30. Ibid.
31. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Anna Souhami, « A Systematic Review of the Research on Rural Policing », mai 2022 : COMM0058282, p. 28-29.
32. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 30 juin 2022 : COMM0059605, p. 104, lignes 12-24.
33. « Croissance démographique dans les régions rurales du Canada, 2016 à 2021 » (9 février 2022) Statistique Canada, en ligne : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/as-sa/98-200-x/2021002/98-200-x2021002-fra.cfm>.
34. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Murphy et Cal Corley, « Community-Engaged Rural Policing: The Case for Reform and Innovation in Rural RCMP Policing », août 2022 : COMM0063515, p. 24.
35. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities », avril 2022 : COMM0053824, p. 25.

36. Ibid.
37. Ibid, p. 26.
38. Ibid, p. 22.
39. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities », avril 2022 : COMM0053824, p. 24. Voir aussi : Karen Foster, Alyssa Gerhardt, et Hannah Main, « Seeing a Future in it: 2019 Survey Report » (2020), Rural Futures Research Centre, en ligne : Université Dalhousie <https://rfrfc.ca/publication/survey-report-seeing-future-it>.
40. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities », avril 2022 : COMM0053824, p. 24.
41. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 23 février 2022 : COMM0053586, p. 5, ligne 27.
42. Ibid, p. 6, lignes 11-15.
43. Ibid, p. 7, ligne 14.
44. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 30 juin 2022 : COMM0059605, p. 76-77.
45. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 23 février 2022 : COMM0053586, p. 7.
46. Ibid, p. 12-13.
47. Ibid, p. 13.
48. Ibid, p. 15.
49. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 23 février 2022 : COMM0053586.
50. Ibid, p. 9.
51. Ibid, p. 9-10.
52. Ibid, p. 14.
53. Ibid, p. 21.
54. « Armes à feu, décès accidentels, suicides et crimes violents : recherche bibliographique concernant surtout le Canada », section 2.3, Comparaisons internationales sur la possession d'armes à feu, en ligne : Possession d'armes à feu au Canada – Armes à feu, décès accidentels, suicides et crimes violents : recherche bibliographique concernant surtout le Canada (justice.gc.ca).
55. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Tristan Bridges et Tara Leigh Tober, « Mass Shootings and Masculinity », avril 2022 : COMM0055671, p. 18-19.
56. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 30 juin 2022 : COMM0059605, p. 124.
57. N.R. Saunders, Hepburn C. Moore, A. Huang, et al, « Firearm injury epidemiology in children and youth in Ontario, Canada: a population-based study » (2021): COMM0065090, p. 3.

58. Témoignage devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur la sécurité publique et nationale, « Rural Crime in Canada », 23 octobre 2018, en ligne : [CAEP-Statement-SECU-Oct18.pdf](#).
59. Ibid. Voir aussi M. Miller et al, « The association between changes in household firearm ownership and rates of suicide in the United States, 1981-2002 » (Juin 2006) 12:3 Injury Prevention, p. 178-182, en ligne : <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2563517/>.
60. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 30 juin 2022 : COMM0059605, p. 122-23.

CHAPITRE 2**La criminalité dans les collectivités rurales**

1. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Murphy et Cal Corley, « Community-Engaged Rural Policing: The Case for Reform and Innovation in Rural RCMP Policing », août 2022 : COMM0063515, p. 24.
2. Ibid.
3. Ibid, p. 22.
4. Ibid, p. 21.
5. Ibid.
6. Ibid.
7. Ibid, p. 22.
8. Ibid.
9. Ibid.
10. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Murphy et Cal Corley, « Community-Engaged Rural Policing: The Case for Reform and Innovation in Rural RCMP Policing », août 2022 : COMM0063515, p. 25. Voir aussi, Samuel Perreault, « Police-Reported Crime in Rural and Urban Areas in the Canadian Provinces, 2017 » 7 mai 2019: COMM0059285, p. 3.
11. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities », avril 2022 : COMM0053824, p. 12.
12. Ibid, p. 13.
13. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Murphy et Cal Corley, « Community-Engaged Rural Policing: The Case for Reform and Innovation in Rural RCMP Policing », août 2022 : COMM0063515, p. 26-27.
14. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities », avril 2022 : COMM0053824, p. 22.
15. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 30 juin 2022 : COMM0059605, p. 85.
16. Rapport préparé par le Comité permanent de la Chambre des communes sur la sécurité publique et nationale, « Étude sur la criminalité en milieu rural au Canada », mai 2019, p. 1-2, en ligne : [Étude sur la criminalité en milieu rural au Canada \(publications.gc.ca\)](https://publications.gc.ca).
17. Ibid, p. 2.
18. Ibid, p. 3.
19. Ibid.
20. R. c. Khill, 2021 SCC 37, par. 148 et 156, en ligne : <https://canlii.ca/t/jjlbr>.
21. Mémoire de l'appelant de Peter Khill, par. 9(iii), en ligne : [FM010-Appellant-Peter-Khill.pdf](https://scc-csc.ca/fm010-appellant-peter-khill.pdf) (scc-csc.ca).
22. M. Stanley a éventuellement plaidé coupable à une accusation d'entreposage non sécuritaire de six carabines et fusils. Il a reçu une amende de 3 000 \$ et une interdiction de posséder

- des armes à feu pendant dix ans. (Roach, « Canadian Justice, Indigenous Injustice », p. 191).
23. Kent Roach, « Canadian Justice, Indigenous Justice: The Gerald Stanley and Colten Boushie Case » (McGill-Queen's University Press, 2019), p. 38. Le professeur Roach explique que « la politisation de l'enjeu du crime en milieu rural, à la fois dans les lois fédérales de 2012 élargissant les principes de légitime défense et de défense de la propriété et dans les commentaires du premier ministre Harper lors de la campagne de 2015 établissant un lien entre l'utilisation d'armes à feu et les préoccupations en matière de sécurité des gens des milieux ruraux, a offert un contexte social, politique et légal plus large ayant influencé l'affaire Stanley/Boushie », (Roach, p. 57). Voir aussi Roach, p. 38, 47-50 et 170, et Flynn et Wagner, p. 370-371. De plus, voir Alexandra Flynn et Estair Van Wagner, « A Colonial Castle: Defence of Property in R v Stanley » (2020) 98:2 Canadian Bar Review 358, 2020 CanLiiDocs 2469, p. 364, en ligne : <https://canlii.ca/t/sxjb>, (p. 384) concernant le plaidoyer des gens des milieux ruraux pour des lois plus souples en matière d'armes à feu et des lois plus strictes en matière d'intrusion, particulièrement en Saskatchewan, de même que l'opposition de la part de la Federation of Sovereign indigenous Nations (FISN).
 24. Kent Roach, « Canadian Justice, Indigenous Justice », p. 170. Voir aussi Flynn et Wagner, p. 374.
 25. « Commission's interim Report Following a Chairperson-initiated Complaint and Public interest investigation into the RCMP's investigation of the Death of Colten Boushie and the Events that Followed », 2020: COMM0063058, p. 11, par. 43 et 44, en ligne : <https://www.crcc-ccetp.gc.ca/en/commissions-interim-report-CIC-PII-Colten-Boushie>.
 26. « Commission's Final Report: Chairperson-initiated Complaint and Public interest investigation into the RCMP's investigation of the Death of Colten Boushie and the Events that Followed », (2020): COMM0063058. P. 11, par. 43, note en bas de page 12. Voir aussi « Commission's interim Report Following a Chairperson-initiated Complaint and Public interest investigation into the RCMP's investigation of the Death of Colten Boushie and the Events that Followed », par. 43, note en bas de page 12, en ligne : <https://www.crcc-ccetp.gc.ca/en/commissions-interim-report-CIC-PII-Colten-Boushie>.
 27. Kent Roach, « The Peter Khill/Jon Styres Case: Jury Selection and Self-Defence » (25 juillet 2018), p. 6, en ligne : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3219938.
 28. Flynn et Wagner, p. 364.
 29. Ibid, p. 360.
 30. Ibid, p. 386.
 31. Ibid.
 32. Ibid, p. 387.
 33. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 30 juin 2022 : COMM0059605, p. 86.
 34. Ibid, p. 86-87.
 35. Ibid, p. 87.
 36. Ibid, p. 128.

37. Mary Allen, « Trends in firearm-related violent crime in Canada, 2009 to 2020 », 27 mai 2020: COMM0059274, p. 20, en ligne : [Trends in firearm-related violent crime in Canada, 2009 to 2020](#) (statcan.gc.ca).
38. Learning Network, « Gender-Based Violence in Rural, Remote & Northern Communities », p. 4, en ligne : https://www.vawlearningnetwork.ca/our-work/issuebased_newsletters/issue-35/Issue-35.pdf.
39. Commission des pertes massives, « Observations écrites finales de la Coalition canadienne pour le contrôle des armes à feu », 10 octobre 2022: COMM0065684, p. 6.
40. Ibid.
41. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities », avril 2022 : COMM0053824, p. 15.
42. Ibid, p. 15-16.
43. Ibid, p. 16.
44. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 11 juillet 2022 : COMM0059788, p. 94.
45. Ibid, p. 97-105.
46. Ibid, p. 97-105.
47. Ibid, p. 94.
48. Ibid.
49. Ibid, p. 95.
50. Transcription des procédures publiques de la Commission des pertes massives, 20 juillet 2022, p. 30-31.
51. Ibid, p. 31.

CHAPITRE 3

Collectivités rurales et bien-être

1. Transcription des procédures publiques de la Commission des pertes massives, 6 juillet 2022, p. 10-11.
2. Transcription des procédures publiques de la Commission des pertes massives, juin 30 2022 : COMM0059605, p. 113.
3. Build Nova Scotia, « Project Background », en ligne : <https://internet.buildns.ca/project-background/>.
4. Transcription des procédures publiques de la Commission des pertes massives, 6 juillet 2022 : COMM0059742, p. 9-10.
5. Ibid.
6. Ibid, p. 27-29.
7. Ibid, p. 29.
8. Ibid, p. 23.
9. Ibid, p. 32.
10. Ibid, p. 45.
11. Ibid, p. 16.
12. Ibid, p. 17.
13. Ibid, p. 18.
14. Ibid, p. 18-19.
15. Ibid, p. 19-20.
16. Ibid, p. 20.
17. Ibid, p. 21.
18. Ibid, p. 24.
19. Transcription des procédures publiques de la Commission des pertes massives, 6 juillet 2022 : COMM0059742, p. 24-25.
20. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities », avril 2022 : COMM0053824, p. 23.
21. Ibid., p. 23.
22. Transcription des procédures publiques de la Commission des pertes massives, 6 juillet 2022 : COMM0059742, p. 13-15.
23. Ibid, p. 13-15.
24. Ibid, p. 33.
25. Ibid, p. 39.
26. Ibid, p. 40.
27. Ibid, p. 47.
28. Ibid, p. 25.

29. Ibid.
30. Ibid, p. 38.
31. Karen R. Foster et Jennifer Jarman, « Geographies of Citizenship, Equity, Opportunity, and Choice » et « What's next for the right to be rural? », dans Karen R. Foster et Jennifer Jarman, eds, « The Right to Be Rural », (Edmonton : University of Alberta Press, 2022).

PARTIE B : RURALITÉ ET COLLECTIVITÉS RURALES

INTRODUCTION

1. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System » (26 avril 2022), annexe B : COMMO055672, p. 10.
2. Gouvernement du Canada, décret, CP 2020-822 (21 octobre 2020), (1)(a)(iii); gouvernement de la Nouvelle-Écosse, décret, CP 2020-293 (21 octobre 2020), (1)(a) (iii), annexe

CHAPITRE 4**Cadre relatif aux interventions axées sur la collectivité**

1. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Jaclyn Schildkraut, Ph. D. « Supporting Survivors and Communities After Mass Shootings » (2022) : COMM0058367, annexe B, p. 1.
2. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (14 juin 2022), p. 26.
3. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Jaclyn Schildkraut, Ph. D. « Supporting Survivors and Communities After Mass Shootings » (2022) : COMM0058367, annexe B, p. 2.
4. Ibid., p. 3.
5. Coalition de Participant(e)s, Groupe de travail national sur le soutien aux victimes du terrorisme et de la violence de masse de l'Association canadienne des chefs de police et Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, observations finales (7 octobre 2022), p. 22, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Written_CRCVC_CACP-NWG.pdf.
6. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (28 juin 2022), p. 21-22.
7. Ibid., p. 24.
8. Ibid., p. 25.
9. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Jaclyn Schildkraut, Ph. D. « Supporting Survivors and Communities After Mass Shootings » (2022) : COMM0058367, annexe B, p. 6.
10. Ibid., p. 6 [citations supprimées].
11. Ibid.
12. Coalition de Participant(e)s, Association canadienne des chefs de police – Groupe de travail national sur le soutien aux victimes du terrorisme et de la violence de masse et Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, observations finales (7 octobre 2022) citant Grete Dyb, Kristin Alve Glad, Ingebjørg Lingaas et Synne Øien Stensland, « Survivors and the Aftermath of the Terrorist Attack on Utøya Island, Norway » (avril 2022) : COMM0053822, p. 28.
13. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Grete Dyb, Kristin Alve Glad, Ingebjørg Lingaas et Synne Øien Stensland, « Survivors and the Aftermath of the Terrorist Attack on Utøya Island, Norway » (avril 2022) : COMM0053822, annexe B, p. 9.
14. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Jaclyn Schildkraut, Ph. D., « Supporting Survivors and Communities After Mass Shootings » (2022) : COMM0058367, annexe B, p. 6.
15. American Psychological Association, *APA Dictionary of Psychology* (2023), en ligne : American Psychological Association, <https://dictionary.apa.org/grief>.
16. Ibid.
17. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Grete Dyb, Kristin Alve Glad, Ingebjørg Lingaas et Synne Øien Stensland, « Survivors and the Aftermath of the Terrorist Attack on Utøya Island, Norway » (avril 2022) : COMM0053822, annexe B, p. 12, citant M.K.

- Shear, « Complicated Grief » (2015) 372:2 *New England Journal of Medicine* 153-160, en ligne : [doi:10.1056/NEJMcp1315618](https://doi.org/10.1056/NEJMcp1315618).
18. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (28 juin 2022), p. 16 [soulignement ajouté].
 19. Ibid., p. 12.
 20. Ibid., p. 31.
 21. Ibid., p. 31-32.
 22. Ibid., p. 32.
 23. Ibid., p.32-33.
 24. Ibid., p. 33.
 25. Ibid., p. 34.
 26. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Jaclyn Schildkraut, Ph. D., « Supporting Survivors and Communities After Mass Shootings » (2022): COMM0058367, annexe B, p. 10.
 27. Ibid.
 28. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (30 juin 2022), p. 15.
 29. American Psychological Association, *APA Dictionary of Psychology* (2023), en ligne : American Psychological Association, <https://dictionary.apa.org/vicarious-traumatization>.
 30. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (30 juin 2022), p. 16.
 31. Ibid., p. 24.
 32. American Psychological Association, *APA Dictionary of Psychology* (2023), en ligne : American Psychological Association, <https://dictionary.apa.org/intergenerational-trauma>.
 33. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Jaclyn Schildkraut, Ph. D., « Supporting Survivors and Communities After Mass Shootings » (2022) : COMM0058367, annexe B, p. 10.
 34. Ibid., p. 11, citant S.R. Palus, S.S. Fang, and A.D. Prawitz, « Forward, Together Forward: Coping Strategies of Students Following the 2008 Mass Shooting at Northern Illinois University » (2012) 18:4 *Traumatology*, p. 13-26, en ligne: <https://doi.org/10.1177/1534765612437381>.
 35. Ibid., p. 10.
 36. Ibid., p. 11.
 37. Ibid., p. 11, citant J. Schildkraut et G.W. Muschert, *Columbine, 20 years later and beyond: Lessons from tragedy* (Santa Barbara, CA: Praeger, 2019).
 38. American Psychological Association, *APA Dictionary of Psychology* (2023), en ligne : American Psychological Association, <https://dictionary.apa.org/posttraumatic-stress-disorder>.
 39. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (30 juin 2022), p. 12.
 40. Ibid., p. 13.
 41. Ibid.

42. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Grete Dyb, Kristin Alve Glad, Ingebjørg Lingaas et Synne Øien Stensland, « Survivors and the Aftermath of the Terrorist Attack on Utøya Island, Norway » (avril 2022) : COMM0053822, annexe B, p. 10, citant American Psychiatric Association, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (2013) : DSM-5, 5e édition en ligne : <https://doi.org/10.1176/appi.books.9780890425596>.
43. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Grete Dyb, Kristin Alve Glad, Ingebjørg Lingaas et Synne Øien Stensland, « Survivors and the Aftermath of the Terrorist Attack on Utøya Island, Norway » (avril 2022) : COMM0053822, annexe B, p. 10.
44. Ibid.
45. Ibid., p. 14, citant E. Bilevicius et coll., « Posttraumatic Stress Disorder and Chronic Pain Are Associated with Opioid Use Disorder: Results from a 2012-2013 American Nationally Representative Survey » (2018) 188 *Drug and Alcohol Dependence* 119-125, en ligne : [doi:10.1016/j.drugalcdep.2018.04.005](https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2018.04.005).
46. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (28 juin 2022), p. 28.
47. Ibid., p. 28-29.
48. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Grete Dyb, Kristin Alve Glad, Ingebjørg Lingaas, et Synne Øien Stensland, « Survivors and the Aftermath of the Terrorist Attack on Utøya Island, Norway » (2022) : COMM0053822, Annexe B, p. 3, citant F.U. Karki, « Norway's 2011 Terror Attacks: Alleviating National Trauma with a Largescale Proactive intervention Model » (2015) 66:9 *Psychiatric Services* 910-912.
49. Ibid.
50. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Grete Dyb et coll., « Survivors and the Aftermath of the Terrorist Attack on Utøya Island, Norway (2022) » : COMM0053822, p. 5.
51. Ibid., p. 12, citant K.A. Glad et coll., « Post-traumatic Stress Disorder and Exposure to Trauma Reminders after a Terrorist Attack » (2016) 17:4 *Journal of Trauma & Dissociation* 435-447, en ligne: [doi:10.1080/15299732.2015.1126777](https://doi.org/10.1080/15299732.2015.1126777).
52. Ibid., p. 12, citant S. Thoresen et coll., « Parents of Terror Victims. A Longitudinal Study of Parental Mental Health following the 2011 Terrorist Attack on Utøya Island » (2016) 38 *Journal of Anxiety Disorders* 47-54, en ligne : [doi:10.1016/j.janxdis.2016.01.004](https://doi.org/10.1016/j.janxdis.2016.01.004).
53. Ibid., p. 13, citant S. Nakajima et coll., « Complicated Grief in Those Bereaved by Violent Death: The Effects of Post-traumatic Stress Disorder on Complicated Grief » (2012) 14 *Dialogues in Clinical Neuroscience* 210-214; S. Schaal et coll., « Rates and Risks for Prolonged Grief Disorder in a Sample of Orphaned and Widowed Genocide Survivors » (2010) 10:55 *BMC Psychiatry* 55.
54. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission Grete Dyb, Kristin Alve Glad, Ingebjørg Lingaas et Synne Øien Stensland, « Survivors and the Aftermath of the Terrorist Attack on Utøya Island, Norway » (avril 2022) : COMM0053822, annexe B, p. 15.
55. Ibid.
56. Ibid., p. 14.
57. Ibid.
58. Ibid., p. 16-17.

59. Ibid.
60. Ibid., p. 23, citant J.M. Haga et coll., « Healthcare to Parents of Young Terrorism Survivors: A Registry-Based Study in Norway » (2017) *BMJ Open*, en ligne : <http://dx.doi.org/10.1136/bmjopen-2017-018358>.
61. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (28 juin 2022), p. 51.
62. Ibid., p. 52.
63. Coalition de Participant(e)s, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes et Association canadienne des chefs de police – Groupe de travail, observations finales (7 octobre 2022), p. 26, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Written_CRCVC_CACP-NWG.pdf.
64. Rapport des observations finales rédigé par le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes et le Groupe de travail national de l'Association canadienne des chefs de police, *Supporting Victims of Terrorism, Mass Violence and Mass Casualty* (7 octobre 2022), p. 9-10 en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Written_CRCVC_CACP-NWG.pdf.
65. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Jaclyn Schildkraut, Ph. D., « Supporting Survivors and Communities After Mass Shootings (2022) » : COMM0058367, annexe B, p. 11.
66. Ibid., p. 13.
67. Ibid., citant Substance Abuse and Mental Health Services Administration, « Crisis counseling assistance and training program (CCP) » (s.d.), en ligne : <https://www.samhsa.gov/dtac/ccp>.
68. Ibid., citant R.G. Cowan et coll., « Supporting Survivors of Public Mass Shootings » (2020) 14:1 *Journal of Social, Behavioral and Health Sciences* 169-182, en ligne : <https://doi.org/10.5590/JSBHS.2020.14.1.12>.
69. Ibid., citant S.E. Hobfoll et coll., « Five essential elements of immediate and mid-term mass trauma intervention: Empirical evidence » (2007) 70:4 *Psychiatry* 283-315, en ligne : <https://doi.org/10.1521/psyc.2007.70.4.283>.
70. Ibid., citant F. Crepeau-Hobson et coll. (2012). « A coordinated mental health crisis response: Lessons learned from three Colorado school shootings » (2012) 11:3 *Journal of School Violence* 11(3) 207-225, en ligne : <https://doi.org/10.1080/15388220.2012.682002>.
71. Ibid., citant K. Murtonen et coll., « Adolescents' experiences of psychosocial support after traumatisation in a school shooting » (2012) 17:1 *Child and Adolescent Mental Health* 23-30, en ligne : <https://doi.org/10.1111/j.1475-3588.2011.00612.x>; C.S. North et coll., « Three-year follow-up of a mass shooting episode » (2002) 79:3 *Journal of Urban Health* 383-391, en ligne : <https://doi.org/10.1093/jurban/79.3.383>.
72. Ibid., p. 13-15 [citations supprimées].
73. Ibid., p. 15, citant C.B. Wortman et D.R. Lehman, « Reactions to victims of life crises: Support attempts that fail » dans I.G. Saranson et B.R. Saranson (éd.), « Social support: Theory, research, and applications » (1985), p. 463-489, en ligne : DOI:10.1007/978-94-009-5115-0_24.

74. Ibid., p. 15 citant N.A. Hawkins et coll., « Early responses to school violence: A qualitative analysis of students' and parents' immediate reactions to the shootings at Columbine High School » (2004) 4:3/4 *Journal of Emotional Abuse* 197–223, en ligne : https://doi.org/10.1300/J135v04n03_12; P.A. Thoits, « Mechanisms linking social ties and support to physical and mental health » (2011) 52:2 *Journal of Health and Social Behavior* 145–161, en ligne : <https://doi.org/10.1177/0022146510395592>.
75. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Jaclyn Schildkraut, Ph. D. « Supporting Survivors and Communities After Mass Shootings » (2022) : COMM0058367, annexe B, p. 18.
76. Ibid., p. 19, citant le Bureau consultatif pour les services aux victimes d'actes criminels, *Antiterrorism and Emergency Assistance Program (AEAP): Types of Assistances available through AEAP* (2020), en ligne: Bureau consultatif pour les services aux victimes d'actes criminels, <https://ovc.ojp.gov/program/antiterrorism-and-emergency-assistance-program-aeap/types-assistance>.
77. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Jaclyn Schildkraut, Ph. D. « Supporting Survivors and Communities After Mass Shootings » (2022) : COMM0058367, annexe B, p. 11.
78. Ibid., p. 19.
79. Observations finales rédigées par le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes et le Groupe de travail national de l'Association canadienne des chefs de police, « Supporting Victims of Terrorism, Mass Violence and Mass Casualty » : COMM0065686, p. 15.
80. A. Lussier, J. Wemmers et K. Cyr, *La polyvictimisation : Qu'est-ce que c'est et quels sont les impacts sur l'intervention ?* (2016), en ligne: Réseau de la justice pour les victimes https://www.cicc-iccc.org/public/media/files/prod/onglet_files/8/RIB_polyvictimisation_Final_FR.pdf, tel que cité dans le rapport des observations finales rédigé par le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes et le Groupe de travail national de l'Association canadienne des chefs de police, *Supporting Victims of Terrorism, Mass Violence and Mass Casualty* (7 octobre 2022), p. 15, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Written_CRCVC_CACP-NWG.pdf.
81. Monique Burr Foundation, *About Polyvictimization* (s.d.), en ligne : Polyvictimization.org <http://polyvictimization.org/about-polyvictimization/>.
82. A. Lussier, J. Wemmers et K. Cyr, *La polyvictimisation : Qu'est-ce que c'est et quels sont les impacts sur l'intervention ?* (2016), en ligne : Réseau de la justice pour les victimes https://www.cicc-iccc.org/public/media/files/prod/onglet_files/8/RIB_polyvictimisation_Final_FR.pdf, tel que cité dans le rapport des observations finales rédigé par le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes et le Groupe de travail national de l'Association canadienne des chefs de police, *Supporting Victims of Terrorism, Mass Violence and Mass Casualty* (7 octobre 2022), p. 16, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Written_CRCVC_CACP-NWG.pdf
83. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Jaclyn Schildkraut, Ph. D., « Supporting Survivors and Communities After Mass Shootings » (2022) : COMM0058367, annexe B, p. 11.
84. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (28 juin 2022), p. 50.

85. Ibid., p. 53.
86. Ibid., p. 53-54.
87. Ibid., p. 55.
88. Ibid., p. 55-56.
89. Commission des pertes massives, « Summary and Analysis of the Recommendations in Response to the Orlando Pulse Nightclub Shooting 12 June 2016 » (septembre 2022) : COMMO065102; F. Straub et coll., « Rescue, Response and Resilience: A critical incident review of the Orlando public safety response to the attack on the Pulse nightclub », Office of Community Oriented Policing Services (2017) en ligne : <https://cops.usdoj.gov/RiC/Publications/cops-w0857-pub.pdf>.
90. Ibid., p. 86.
91. Bureau consultatif pour les services aux victimes d'actes criminels, « About the Toolkit » (août 2015) en ligne : Helping Victims of Mass Violence & Terrorism, <https://ovc.ojp.gov/sites/g/files/xyckuh226/files/pubs/mvt-toolkit/about-toolkit.html>.
92. Rapport rédigé par F. Straub et coll., « Rescue, Response and Resilience: A critical incident review of the Orlando public safety response to the attack on the Pulse nightclub », Office of Community Oriented Policing Services (2017), p. 86, en ligne : [Rescue, Response, and Resilience: A Critical Incident Review of the Orlando Public Safety Response to the Attack on the Pulse Nightclub \(policinginstitute.org\)](https://cops.usdoj.gov/RiC/Publications/cops-w0857-pub.pdf).
93. Ibid.
94. Ibid.
95. Ibid., p. 88.
96. K. Newberg, « UF employees among emergency responders in Orlando shooting » *The Gainesville Sun* (16 juin 2016), en ligne : <https://www.gainesville.com/story/news/education/campus/2016/06/16/uf-employees-among-emergency-responders-in-orlando-shooting/27623020007/>, tel que cité dans le rapport rédigé par F. Straub et coll., « Rescue, Response and Resilience: A critical incident review of the Orlando public safety response to the attack on the Pulse nightclub », Office of Community Oriented Policing Services (2017), p. 87, en ligne : <https://cops.usdoj.gov/RiC/Publications/cops-w0857-pub.pdf>.
97. Rapport rédigé par F. Straub et coll., « Rescue, Response and Resilience: A critical incident review of the Orlando public safety response to the attack on the Pulse nightclub », Office of Community Oriented Policing Services (2017), p. 89, en ligne : <https://cops.usdoj.gov/RiC/Publications/cops-w0857-pub.pdf>.
98. Ibid., p. 94.
99. Ibid.
100. Ibid., p. 95.
101. « D'après le directeur général du Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender Community Center of Central Florida (Center Orlando), un groupe de la communauté LGBTQ, l'agent de liaison du SPO et d'autres agents du service ont pris pour habitude chaque semaine de s'arrêter régulièrement au Center Orlando simplement pour effectuer des vérifications et pour discuter, bien avant les pertes massives de Pulse. "Je possède les numéros de téléphone

- mobile personnels des agents" a-t-il déclaré. » Rapport rédigé par F. Straub et coll., « Rescue, Response and Resilience: A critical incident review of the Orlando public safety response to the attack on the Pulse nightclub », Office of Community Oriented Policing Services (2017), p. 112, en ligne : <https://cops.usdoj.gov/RiC/Publications/cops-w0857-pub.pdf>.
102. Ibid., p. 111.
103. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (28 juin 2022), p. 38-39.
104. Ibid., p. 39.
105. Ibid., p. 40.
106. Ibid., p. 40.
107. Rapport des observations finales rédigé par le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes et le Groupe de travail national de l'Association canadienne des chefs de police, « Supporting Victims of Terrorism, Mass Violence and Mass Casualty » (7 octobre 2022), p. 21, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Written_CRCVC_CACP-NWG.pdf.
108. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Jaclyn Schildkraut, Ph. D., « Supporting Survivors and Communities After Mass Shootings » (2022) : COMM0058367, annexe B, p. 12.
109. Ibid.
110. Ibid., p. 12, citant G.A. Bonanno, « Loss, trauma and human resilience: Have we underestimated the human capacity to thrive after extremely aversive events? » (2004) 59:1 *American Psychologist* 20-28, en ligne : <https://doi.org/10.1037/0003-066X.59.1.20>.
111. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Jaclyn Schildkraut, Ph. D., « Supporting Survivors and Communities After Mass Shootings » (2022) : COMM0058367, annexe B, p. 12.
112. Ibid., citant A.D. Mancini, H.L. Littleton et A.E. Grills, « Can people benefit from acute stress? Social support, psychological improvement, and resilience after the Virginia Tech campus shootings » (2016) 4:3 *Clinical Psychological Science* 401-417, en ligne : <https://doi.org/10.1177/2167702615601001>.
113. Ibid., citant R.S. Lazarus et S. Folkman « Stress, Appraisal, and Coping » (New York: Springer Publishing, 1984), p. 141.
114. Ibid., citant C.S. North et B. Pfefferbaum, « Mental health responses to community disasters: A systematic review » (2013) 310:5 *JAMA* 507-18, en ligne : [doi:10.1001/jama.2013.107799](https://doi.org/10.1001/jama.2013.107799); T.A. Revenson et S.J. Lepore « Coping in Social Context », *Handbook of Health Psychology*, 2e éd. (2012) 193-217, en ligne : https://www.researchgate.net/publication/277022131_9_Coping_in_Social_Context.
115. Ibid., citant S.R. Palus, S.S. Fang et A.D. Prawitz « Forward, together forward: Coping strategies of students following the 2008 mass shooting at Northern Illinois University » (2012) 18:4 *Traumatology* 13-26, en ligne : <https://doi.org/10.1177/1534765612437381>.
116. Rapport des observations finales rédigé par le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes et le Groupe de travail national de l'Association canadienne des

- chefs de police, « Supporting Victims of Terrorism, Mass Violence and Mass Casualty » (7 octobre 2022), p. 6, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Written_CRCVC_CACP-NWG.pdf.
117. Ibid.
118. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Grete Dyb, Kristin Alve Glad, Ingebjørg Lingaas et Synne Øien Stensland, *Survivors and the Aftermath of the Terrorist Attack on Utøya Island, Norway* (2022) : COMM0053822, annexe B, p. 5.
119. Ibid., p. 29–30.
120. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (28 juin 2022), p. 41.
121. Ibid., p. 26.
122. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Grete Dyb, Kristin Alve Glad, Ingebjørg Lingaas et Synne Øien Stensland, « Survivors and the Aftermath of the Terrorist Attack on Utøya Island, Norway » (2022) : COMM0053822, annexe B, p. 27.
123. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Jaclyn Schildkraut, Ph. D., « Supporting Survivors and Communities After Mass Shootings » (2022) : COMM0058367, annexe B, p. 9.
124. Rapport des observations finales rédigé par le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes et le Groupe de travail national de l'Association canadienne des chefs de police, « Supporting Victims of Terrorism, Mass Violence and Mass Casualty » (7 octobre 2022), p. 12, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Written_CRCVC_CACP-NWG.pdf.
125. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Grete Dyb et coll., « Survivors and the Aftermath of the Terrorist Attack on Utøya Island, Norway » (avril 2022) : COMM0053822, p. 29.
126. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (20 juillet 2022), p. 103.
127. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Jaclyn Schildkraut, Ph. D., « Supporting Survivors and Communities After Mass Shootings » (2022) : COMM0058367, annexe B, p. 16.
128. Ibid., p.15–16, citant J. Schildkraut, E.S. Sokolowski et J. Nicoletti, « The survivor network: The role of shared experiences in mass shootings recovery » (2021) 16:1 *Victims & Offenders* 20–49, en ligne : <https://doi.org/10.1080/15564886.2020.1764426>.
129. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Jaclyn Schildkraut, Ph. D., « Supporting Survivors and Communities After Mass Shootings » (2022) : COMM0058367, annexe B, p. 16.
130. Ibid.
131. Ibid.
132. Ibid., p. 18.
133. Ibid.
134. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (28 juin 2022), p. 45–46.

135. Ibid., p. 46.
136. Ibid.
137. Ibid.
138. Ibid., p. 47.
139. Rapport des observations finales rédigé par le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes et le Groupe de travail national de l'Association canadienne des chefs de police, « Supporting Victims of Terrorism, Mass Violence and Mass Casualty » (7 octobre 2022), p. 10, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Written_CRCVC_CACP-NWG.pdf.
140. Ibid., p. 11.
141. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Jaclyn Schildkraut, Ph. D., « Supporting Survivors and Communities After Mass Shootings » (2022) : COMM0058367 , annexe B, p. 7.
142. Ibid.
143. Ibid., p. 7, citant « A guide to planning and responding to critical incidents », Toolkit for Response for Advocates in Colorado (trousse à outils pour les défenseurs des droits des victimes au Colorado) (2018).
144. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (26 juillet 2022), p. 72-73.
145. Rapport des observations finales rédigé par le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes et le Groupe de travail national de l'Association canadienne des chefs de police, « Supporting Victims of Terrorism, Mass Violence and Mass Casualty » (7 octobre 2022), p. 26, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Written_CRCVC_CACP-NWG.pdf.
146. Ibid.
147. The US National Mass Violence Victimization Resource Center (NMVVC), en ligne : <https://www.nmvvc.org/>.
148. Ibid.
149. Ibid.

CHAPITRE 5

Systèmes d'alerte publique

1. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System » (avril 2022): COMM0055672, p. 7.
2. Ibid., p. 1, voir aussi la page Web de FEMA sur le système national de gestion des incidents, <https://www.fema.gov/emergency-managers/nims> (mis à jour le 28 février 2022), consulté le 29 mars 2022.
3. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System » (avril 2022) : COMM0055672, p. 2; voir aussi, ville de Toronto, « Legal Definition of Emergency », Office of Emergency Management (2020), en ligne : <https://www.toronto.ca/311/knowledgebase/kb/docs/articles/fire-services/office-of-emergency-management/legal-definition-of-an-emergency.html> (consulté le 29 mars 2022).
4. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Davis, Cheryl McNeil, and Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System » (Avril 2022), p. 2 : COMM0055672, p 2; voir aussi le site Web du Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, <https://www.undrr.org/terminology/disaster> (consulté le 29 mars 2022).
5. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System » (avril 2022) : COMM0055672, p. 2; voir aussi la page Web de Sécurité publique Canada de la base de données canadienne sur les catastrophes, <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrcs/cndn-dsstr-dtbs/index-fr.aspx> (consulté le 29 mars 2022).
6. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System » (avril 2022) : COMM0055672, p. 3.
7. *Code criminel*, L.R.C, 1985, ch. C-46, au par. 83.01.
8. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Davis, Cheryl McNeil, and Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System » (avril 2022) : COMM0055672, p. 3.
9. Ibid., p. 15.
10. EnfantsPortesDisparus.ca, « Qu'est-ce que l'alerte AMBER? » en ligne: <https://missingkids.ca/fr/aidez-nous-retrouver/alerte-amber/>.
11. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System » (avril 2022) : COMM0055672, p. 15.
12. Alphonse MacNeil, « Examen indépendant: Fusillade de Moncton – 4 juin 2014 », Gendarmerie royale du Canada (16 janvier 2015), en ligne : <https://www.rcmp-grc.gc.ca/fr/examen-independant-fusillade-de-moncton-4-juin-2014> (consulté le 29 mars 2022).
13. Ibid.
14. Davis et coll., citant Gordon A Gow, « Public Alerting in Canada: Renewing the Emergency Broadcasting System » (2007) 32 *Canadian Journal of Communication* 277-93, en ligne :

- <https://cjc-online.ca/index.php/journal/article/view/1926/3170> . La chronologie de l'élaboration du SNAP canadien se trouve sur le site Web de Sécurité publique Canada : <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/mrgnc-prprdncs/ntnl-pblc-lrtng-sstm-chr-fr.aspx>.
15. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (12 mai 2022), p. 62.
 16. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. « Décision de radiodiffusion CRTC 2018-342 » (31 août 2018), par. 100, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2018/2018-342.pdf>, tel que cité dans la transcription des procédures de la Commission des pertes massives (12 mai 2022) : COMM0058599, p. 61.
 17. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (12 mai 2022), p. 62.
 18. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System » (avril 2022) : COMM0055672, p. 17.
 19. Ibid., p.11-12.
 20. Ibid., p. 12.
 21. Ibid.
 22. Marshall-Daigneault et Assoc., « Fact-Finding Report: Governance for National Public Alerting » (2017) : COMM0029103, p. 2.
 23. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System » (avril 2022) : COMM0055672, p. 18.
 24. Ibid.
 25. Ibid., p.17-18.
 26. Ibid., p. 11, voir aussi la page Web du Bureau de gestion des urgences « Bureau de gestion des urgences : À propos de nous », <https://beta.novascotia.ca/fr/government/emergency-management-office/about> (consulté le 29 mars 2022).
 27. Note d'information du s.é.-m. M. Furey aux Opérations criminelles de la GRC (4 janvier 2012) : COMM0020391, p. 2.
 28. Note de service de Paul Mason, directeur général du BGUNÉ, à la sous-ministre Nancy MacLellan « Re: Overview of Alert Ready System » (29 avril 2020) : COMM0000997, p. 2.
 29. Ibid.
 30. Procédures opérationnelles standard et politique globale du BGU de la Nouvelle-Écosse (non datées, avant avril 2018) : COMM0001001, p. 2.
 31. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Davis, Cheryl McNeil, and Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System » (avril 2022) : COMM0055672, p. 23.
 32. Ibid., p. 23-24.
 33. Site d'Alberta Emergency Alert : <https://emergencyalert.alberta.ca/content/about/index.html>; rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System » (avril 2022) : COMM0055672, p. 24.

34. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (12 mai 2022) :
COMMO058599, p. 2.
35. Ibid., p. 6.
36. Ibid.
37. Ibid., p.6-7.
38. Ibid., p. 6.
39. Ibid., p.71-72.
40. Ibid., p. 72.
41. Ibid., p. 55.
42. Ibid., p. 72.
43. Ibid., p. 50.
44. Ibid., p. 51.
45. Ibid., p. 7.
46. Ibid., p. 52.
47. Voir le rapport Racontez votre expérience à l'Annexe B, ainsi que le Volume 7 pour plus
d'informations sur ce sondage.
48. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (13 septembre 2022)
p. 14.
49. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (12 mai 2022) :
COMMO058599, p. 70-71.
50. Ibid., p. 96.
51. Ibid.
52. Ibid., p. 93.
53. Ibid., p. 74.
54. Ibid., p. 75.
55. Ibid., p. 90.
56. Ibid., p.90-91.
57. Ibid., p. 91.
58. Ibid., p. 75.
59. Ibid., p. 93.
60. Gazouillis sur Twitter par CityNews Halifax, « BREAKING NEWS: Emergency Alert issues
after shootings in East and North Preston » (8 avril 2022) : COMMO057353.
61. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (12 mai 2022) :
COMMO058599, p. 77.
62. Ibid.
63. Ibid., p.77-78.
64. Ibid., p. 78.

65. Ibid.
66. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System » (avril 2022) : COMM0055672, p. 22.
67. Davis et coll., citant « Alert Ready », dans « NAAD System Governance Council Update: Public Summary of the Jun 16, 2020 Meeting », Pelmorex (30 juillet 2020), en ligne : https://alerts.pelmorex.com/wp-content/uploads/2021/11/Governance-Council_June-16-2020-Meeting_Public-Summary_FR.pdf (consulté le 31 mars 2022).
68. Elizabeth Fraser, « Province Hands over Emergency Alert Responsibilities to RCMP » (8 octobre 2020), CBC News, en ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/new-brunswick/j-division-rcmp-alert-system-province-1.5753904>, tel que cité dans le Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System » (avril 2022) : COMM0055672, p. 22.
69. Voir communiqué de presse : Nova Scotia Emergency Management Office, « Province, Police Make Changes to Alert Ready System. » (15 juillet 2021), en ligne : <https://novascotia.ca/news/release/?id=20210715002> (consulté le 31 mars 2022); tel que cité dans le Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System » (avril 2022) : COMM0055672, p. 22.
70. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System » (avril 2022) : COMM0055672, p. 22.
71. Voir la résolution 2021-06 dans l'Association canadienne des chefs de police (ACCP), « Résolutions adoptées lors de la 116e réunion de l'assemblée générale annuelle » (9 août 2021), en ligne : https://cacp.ca/resolution.html?asst_id=2747 (consulté le 30 mars 2022). Tel que cité dans le rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System » (avril 2022) : COMM0055672, p. 23.
72. Voir le communiqué de presse : ministère de la Justice et de la sécurité publique de l'île du Prince-Édouard, « Government and Policing Services Make Changes to Alert Ready System » (23 septembre 2021), en ligne : <https://www.princeedwardisland.ca/en/news/government-and-policing-services-make-changes-to-alert-ready-system> (consulté le 31 mars 2022). Tel que cité dans le Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System » (avril 2022) : COMM0055672, p. 23.
73. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System » (avril 2022) : COMM0055672, p. 23.
74. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (9 juin 2022) : COMM0058950, p. 176.
75. Ibid.
76. Ibid.

77. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System » (avril 2022), Executive Summary : COMMO055672, p. ii.
78. Ibid., p. 19.
79. Ibid.
80. Ibid., iv.
81. Ibid., p. 25.
82. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (11 mai 2022) : COMMO057784, p. 62.
83. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (12 mai 2022) : COMMO058599, p. 94–95.
84. Ibid., p. 95.
85. Ibid., p.53–54.
86. Ibid., p. 55.
87. Ibid. at 54.
88. Ibid., p. 52.
89. Ibid., p. 52–53.
90. Ibid., p. 53.
91. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (11 mai 2022) : COMMO057784, p. 37.
92. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (12 mai 2022) : COMMO058599, p. 60.
93. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (11 mai 2022) : COMMO057784, p. 11.
94. Ibid.
95. Ibid.
96. Ibid., p. 62.
97. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (12 mai 2022) : COMMO058599, p. 46.
98. Ibid., p. 48.
99. Ibid.
100. Ibid., p. 49.
101. Ibid., p. 46.
102. Ibid., p. 47.
103. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (11 mai 2022) : COMMO057784, p. 22–23.
104. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 12 mai 2022 : COMMO058599, p. 31.

105. Ibid.
106. Ibid., p. 9.
107. Ibid.
108. Ibid.
109. Ibid.
110. Ibid., p. 58-59.
111. Ibid., p. 5.
112. Ibid., p. 18.
113. Ibid., p. 18-19.
114. Ibid., p. 101.
115. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (11 mai 2022) : COMMO057784, p. 13.
116. Ibid., p. 54.
117. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (12 mai 2022) : COMMO058599, p. 48.
118. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (11 mai 2022) : COMMO057784, p. 52-53.
119. Ibid., p. 10.
120. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (12 mai 2022) : COMMO058599, p. 15.
121. Ibid., p. 98.
122. Ibid., p. 107.
123. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System » (avril 2022) : COMMO055672, p. 9.
124. Ibid., p. 9.
125. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (11 mai 2022) : COMMO057784, p. 54.
126. Ibid.
127. Ibid., p. 57.
128. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Chris Davis, Cheryl McNeil et Peter Gamble, « Communications interoperability and the Alert Ready System » (avril 2022) : COMMO055672, p. 1; voir aussi Joseph Scanlon, « Catastrophe: Stories and Lessons from the Halifax Explosion » (Waterloo, ON : *Wilfrid Laurier University Press* 2020).
129. Sandra McCulloch et coll., « Final Written Submissions », Patterson Law (7 octobre 2022) : COMMO065693, p. 9.
130. Ibid.

131. Jane Lenehan et Daniel White, « Final Submissions on behalf of the Family of Gina Goulet », Lenehan Musgrave LLP (7 octobre 2022) : COMM0065674, p. 10.
132. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (12 mai 2022) : COMM0058599, p. 56.

CHAPITRE 6**Réponse aux besoins des survivants et des personnes affectées : services fournis par la police**

1. GRC, Sommaire, Services aux victimes, en ligne <https://www.rcmp-grc.gc.ca/fr/services-aux-victimes>.
2. Ibid.
3. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (29 août 2022), p. 117, lignes 4-5.
4. *Rapport final de la Commission [civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC] à la suite d'une plainte déposée par le président et une enquête d'intérêt public au sujet de l'enquête menée par la GRC sur le décès de Colten Boushie et les événements qui ont suivi* (7 janvier 2021) : COMM0063058, p.19, par. 98.
5. *Transforming Policing and Community Safety in British Columbia*, Comité spécial sur la réforme de la loi sur la police, 42e législature, 3e session (avril 2022), p. 28, en ligne : https://www.leg.bc.ca/content/CommitteeDocuments/42nd-parliament/3rd-session/rpa/SC-RPA-Report_42-3_2022-04-28.pdf.
6. Chambre des communes, *Racisme systémique au sein des services policiers au Canada, Rapport du Comité permanent de la sécurité publique et nationale*, 43e législature, 2e session, no 6 (juin 2021), l'hon. John McKay, président, p. 49, Recommandation 17, en ligne : <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/432/SECU/Reports/RP11434998/securp06/securp06-f.pdf>.
7. Ibid., p. 53.
8. Ibid., p. 53-43.
9. L'honorable Michael H. Tulloch, « Report of the Independent Police Oversight Review » (Ontario, Queen's Printer: 2017) : COMM0058298, p. 77, par. 108-109.
10. Ibid., p. 78.
11. *Sharing Common Ground: Review of Yukon's Police Force*, soumis par le ministre de la Justice et le procureur général du Yukon (2011), p. 9, en ligne : <https://yukon.ca/sites/yukon.ca/files/jus-sharing-common-ground-final-report.pdf>. Le résumé de ce rapport, publié séparément, peut être consulté ici : <https://emrlibrary.gov.yk.ca/women's%20directorates/sharing-common-ground-executive-summary.pdf>.
12. Canada, *Réclamer notre pouvoir et notre place : le rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées*, Vol 1a, p. 718, en ligne : <https://www.mmiwg-ffada.ca/wp-content/uploads/2019/06/Rapport-final-volume-1a-1.pdf>.
13. L'honorable Gloria J. Epstein, *Missing and Missed: Report of the Independent Civilian Review into Missing Person Investigations*, Volume I – Executive Summary and Recommendations (Toronto : Toronto Police Board, 9 avril 2021), p. 25, en ligne : https://www.tps.ca/media/filer_public/f0/04/f0046da6-950d-45c8-9f8f-1d234ba87dc1/a1e2d2ae-8d60-4397-83f6-e0da2b37f6a4.pdf.
14. Ibid., p. 37.
15. Ibid., p. 129.

16. Commission des pertes massives, transcription d'une séance en petit groupe, Amelia Goulet-Butler (30 août 2022), p. 11-14.
17. Commission des pertes massives, transcription d'une séance en petit groupe, Nick Beaton (20 septembre 2022), p. 3, 6.
18. Commission des pertes massives, transcription d'une séance en petit groupe, Carole et Adam Fisher (21 septembre 2022), p. 3.
19. Ibid., p. 10.
20. Commission des pertes massives, séance de consultations avec les Participant(e)s, groupe 2 (17 septembre 2022), p. 14.
21. Commission des pertes massives, transcription d'une séance en petit groupe, Jennifer Zahl Bruland (8 septembre 2022), p. 3, 14.
22. Ibid., p. 12.
23. Commission des pertes massives, transcription d'une séance en petit groupe, Scott McLeod (16 septembre 2022), p. 14.
24. Commission des pertes massives, transcription d'une séance en petit groupe, Richard Ellison (22 septembre 2022), p. 5.
25. Commission des pertes massives, transcription d'une séance en petit groupe, Crystal Mendiuk, John et Bonnie Oliver (31 août 2022), p. 13.
26. Commission des pertes massives, transcription d'une séance en petit groupe, Darcy Dobson and Katie Devine, (17 septembre 2022), p. 5-6.
27. Commission des pertes massives, séance de consultations avec les Participant(e)s, groupe 2 (17 septembre 2022), p. 22-23.
28. Ibid., p. 18.
29. Patterson Law, observations écrites finales (7 octobre 2022), p. 3, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Submissions_Patterson-Law.pdf.
30. Ibid., p. 4.
31. Nijhawan McMillan Barristers, observations finales au nom de la Fédération de la police nationale (7 octobre 2022), en ligne : <https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Written NPF.pdf>.
32. Patterson Law, phase 2, observations écrites (2 septembre 2022), p. 10-11, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Phase-2-Written_Patterson.pdf.
33. Patterson Law, observations finales écrites (7 octobre 2022), p. 4, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Submissions_Patterson-Law.pdf.
34. Ibid., p. 4.
35. Ibid.
36. Ibid., p.4-5.
37. Procureur général du Canada, observations écrites finales au nom au procureur général du Canada, p. 27 en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Written_AG-Canada.pdf.

38. Nijhawan McMillan Barristers, observations finales au nom de la Fédération de la police nationale (7 octobre 2022), p. 23, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Written_NPF.pdf.
39. Ibid., p. 46.
40. MDW Law (représentant Beverly Beaton), observations écrites finales (5 octobre 2022), p. 31, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Written_Lenehan-Musgrave-LLP.pdf.
41. Ibid.
42. Lenehan Musgrave (représentant la famille de Gina Goulet), observations écrites finales (7 octobre 2022), p. 26, 31, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Written_Lenehan-Musgrave-LLP.pdf.
43. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (28 juin 2022), p. 25.
44. Rapport rédigé à la demande de la Commission par Jaclyn Schildkraut, Ph. D., *Supporting Survivors and Communities after Mass Shootings* (mai 2022) : COMM0058367, p. 4.
45. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (29 août 2022), p. 53.
46. Ibid., p. 56.
47. Ibid.
48. Ibid., p. 63.
49. Ibid., p. 69.
50. Ibid., p. 68.
51. Ibid., p. 70.
52. Ibid., p. 73.
53. Ibid.
54. Ibid., p. 72.
55. L'honorable Gloria J. Epstein, *Missing and Missed: Report of the Independent Civilian Review into Missing Person Investigations*, Volume I – Executive Summary and Recommendations (Toronto : Toronto Police Board, 9 avril 2021), p. 103-105, Recommandation 43, en ligne : https://www.tps.ca/media/filer_public/f0/04/f0046da6-950d-45c8-9f8f-1d234ba87dc1/a1e2d2ae-8d60-4397-83f6-e0da2b37f6a4.pdf.
56. MDW Law (représentant Beverly Beaton), observations écrites finales (5 octobre 2022), p. 32, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Written_MDW-Law.pdf, citant la transcription des procédures de la Commission des pertes massives (28 juin 2022) [Levant Altan] p. 41, 43.
57. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (21 septembre 2022), p. 51-52.

CHAPITRE 7

Réponse aux besoins des intervenants d'urgence

1. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (30 juin 2022), p. 30, ligne 18.
2. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (1er septembre 2022), p. 10.
3. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (30 juin 2022), p. 22.
4. Rapport rédigé à la demande de la Commission par Grete Dyb et coll., « Les survivants et les conséquences de l'attentat terroriste sur l'île d'Utøya, en Norvège » (avril 2022) : COMMO053822, p. 20-21.
5. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (30 juin 2022), p. 30, ligne 18 (soulignement ajouté).
6. Ibid., p. 18-19.
7. Ibid., p. 115.
8. Ibid., p. 19.
9. Ibid., p. 20.
10. Ibid., p. 23.
11. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (1er septembre 2022), p. 20.
12. Ibid., p. 10.
13. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (30 juin 2022), p. 36.
14. Ibid.
15. Ibid., p. 38.
16. Ibid., p. 31.
17. Ibid.
18. Ibid., p. 32.
19. Ibid.
20. Ibid., p. 30.
21. Ibid., p. 34.
22. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (1er septembre 2022), p. 6-7.
23. Ibid., p. 7.
24. Ibid., p. 10.
25. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (30 juin 2022), p. 28.
26. Ibid.
27. Ibid., p. 33.
28. Ibid., p. 31.
29. Ibid., p. 34.

30. Ibid., p. 39.
31. Ibid.
32. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (1er septembre 2022), p. 18.
33. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (30 juin 2022), p. 24.
34. Ibid., p. 26-27.
35. Ibid., p. 35.
36. Ibid., p. 34-35.
37. Ibid., p. 29.
38. Ibid., p. 31.
39. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (2 juin 2022), p. 139.
40. Ibid., p. 22.
41. Ibid., p. 60.
42. Ibid.
43. Ibid., p. 61.
44. Ibid., p. 28.
45. Ibid.
46. Ibid., p. 29.
47. Andrea M. Stelnicki et coll., « Evaluation of Before Operational Stress: A program to support mental health and proactive psychological protection in public safety personnel, » (2021) *Frontiers in Psychology* 12:511755, résumé, en ligne : <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.511755>.
48. Ibid.
49. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (30 juin 2022), p. 42.
50. Ibid., p. 42-43.
51. Ibid., p. 43.
52. Ibid., p. 43-44.
53. Ibid., p. 44.
54. Ibid., p. 45.
55. Ibid., p. 45.
56. Ibid., p. 40.
57. Ibid., p. 40.
58. Ibid., p. 40.
59. Ibid., p. 40.
60. Ibid., p. 44.
61. Commission des pertes massives, « Summary and Analysis of the Recommendations in Response to the Orlando Pulse Nightclub Shooting 12 June 2016 » (septembre 2022) :

- COMM0065102, p. 14; F. Straub et coll., « Rescue, Response and Resilience: A Critical incident Review of the Orlando Public Safety Response to the Attack on the Pulse Nightclub », Office of Community Oriented Policing Services (2017), en ligne : <https://cops.usdoj.gov/RiC/Publications/cops-w0857-pub.pdf>.
62. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (29 août 2022), p. 73-74.
63. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (1er septembre 2022), p. 5.
64. Ibid., p. 21.
65. Ibid., p. 26.
66. Ibid., p. 18.
67. Ibid., p. 11.
68. Ibid., p. 10.
69. Nijhawan McMillan Barristers (représentant la Fédération de la police nationale), Observations finales au nom de la Fédération de la police nationale (7 octobre 2022), à l'appendice A, p. iii, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Written_NPF.pdf.
70. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (1er septembre 2022), p. 7.
71. Fédération de la police nationale, « Member Wellness Survey », COMM0064754.
72. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (13 juin 2022), p. 88.
73. Entretien de la Commission des pertes massives avec Darryl Macdonald : COMM0053351, p. 53.
74. Ibid., p. 54.
75. Ibid.
76. Ibid., p. 55.
77. Ibid., p. 51.
78. Observations écrites de la Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse (23 septembre 2022), p. 3, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Other-Submissions_NSHA.pdf.
79. Ibid.
80. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (13 juin 2022), p. 78.
81. Ibid., p. 84.
82. Ibid., p. 85.
83. Ibid., p. 88.
84. Ibid.
85. Ibid., p. 91.
86. Commission des pertes massives, transcription de l'entretien enregistré de Darryl Macdonald (8 février 2022) : COMM0053351, p. 52.

87. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (13 juin 2022), p. 91.
88. Ibid.
89. Ibid., p. 92.
90. Commission des pertes massives, transcription de l'entretien enregistré de Darryl Macdonald : COMM0053351, p. 50.
91. Ibid., p. 53.
92. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (13 juin 2022), p. 91-93.
93. Ibid., p. 93.
94. Ibid., p. 94.
95. Ibid., p. 93.
96. Ibid.
97. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (14 juin 2022), p. 17.
98. Ibid., p. 23.
99. Ibid., p. 24.
100. Ibid.
101. Commission des pertes massives, transcription de l'entretien enregistré de Paula Martell, Mark Walker et John Sanford (18 février 2022) : COMM0053498, p. 57.
102. Ibid., p. 58.
103. Ibid., p. 47.
104. Commission des pertes massives, transcription de l'entretien enregistré de Heather Wolfe et Janet Sommers, 10 mai 2022 : COMM0058261, p. 3.
105. Ibid., p. 6.
106. Ibid, p. 4.
107. Ibid, p. 8.
108. Ibid, p. 4.
109. Ibid., p. 16-17.
110. Observations écrites de la Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse (23 septembre 2022), p. 3, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Other-Submissions_NSHA.pdf.
111. Commission des pertes massives, transcription de l'entretien enregistré du gend. Luc Murphy : COMM0061190, p. 22.
112. Ibid., p. 23-24.
113. Commission des pertes massives, transcription de l'entretien enregistré du cap. Tim Mills (1er septembre 2021) : COMM0015513, p. 120.
114. Commission des pertes massives, transcription de l'entretien enregistré du gend. Luke Murphy (21 juillet 2022) : COMM0061190, p. 21.
115. Commission des pertes massives, transcription de l'entretien enregistré de Mike Woolcock (10 juin 2022) : COMM0059101, p. 26.

116. GRC, Déclaration transcrite de la gend. Vicki Colford (30 novembre 2020) : COMM0054287, p. 30.
117. Ibid.
118. Commission des pertes massives, transcription de l'entretien enregistré du gend. Luke Murphy (21 juillet 2022) : COMM0061190, p. 21.
119. Commission des pertes massives, transcription de l'entretien enregistré du serg. Darren Bernard (13 octobre 2021) : COMM0015888, p. 37.
120. Commission des pertes massives, transcription de l'entretien enregistré du gend. Jarret MacDonald (13 juin 2022) : COMM0059036, p. 43.
121. Ibid.
122. Ibid.
123. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (16 mai 2022) : COMM0058512, p. 98-99.
124. Commission des pertes massives, transcription de l'entretien enregistré du gend. Trent Milton (6 octobre 2021) : COMM0037115, p. 85-86.
125. Commission des pertes massives, transcription de l'entretien enregistré du gend. Luke Murphy (21 juillet 2022) : COMM0061190, p. 22.
126. Commission des pertes massives, transcription de l'entretien enregistré du gend. Trent Milton (6 octobre 2021) : COMM0037115, p. 85.
127. Commission des pertes massives, transcription de l'entretien enregistré du gend. Luke Murphy (21 juillet 2022) : COMM0061190, p. 22-23.
128. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (1er septembre 2022) : COMM0064440, p. 19.
129. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (30 juin 2022) : COMM0059605, p. 41.
130. Ibid.
131. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (1er septembre 2022) : COMM006444, p. 6-7.
132. Ibid., p. 17.
133. Frank Straub et coll., « Rescue, Response and Resilience: A Critical incident Review of the Orland Public Safety Response to the Attack on the Pulse Nightclub (Washington DC: Office of the Community Oriented Policing Service, 2017), p. 82 : COMM0062479.
134. Ibid.
135. Ibid., p. 81-92.
136. Ibid., p. 82.
137. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (1er septembre 2022) : COMM0064440, p. 16, lignes 13-16.

CHAPITRE 8**Réponse aux besoins des personnes affectées et des collectivités**

1. Observations écrites de la Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse (23 septembre 2022), p. 2, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Other-Submissions_NSHA.pdf.
2. Commission des pertes massives, transcription des procédures (28 juin 2022), p. 22-23.
3. Ibid, p. 23.
4. Rapport rédigé à la demande de la Commission par Jaclyn Schildkraut Ph. D., « Supporting Survivors and Communities After Mass Shootings » (2022) : COMM0058367, Annexe B, p. 14.
5. Ibid.
6. Commission des pertes massives, séance de consultation des Participant(e)s, Groupe 2 (17 septembre 2022), p. 16-18.
7. Voir le rapport concernant le sondage Racontez votre expérience en Annexe B; voir aussi Volume 7, chapitre 4 du présent Rapport pour en savoir davantage sur ledit sondage.
8. Learning from previous experiences of community-wide trauma and grief: Relevance to Nova Scotia : COMM0055656, p. 4.
9. T.L. Mitchell et coll., « "We Will Never Ever Forget ...": The Swissair Flight 111 Disaster and its impact on Volunteers and Communities » (2004) 9:2 *Journal of Health Psychology* : COMM0059264, p. 255; en ligne : doi.org/10.1177/1359105304040890.
10. Ibid, p. 258.
11. Learning from previous experiences of community-wide trauma and grief: Relevance to Nova Scotia : COMM0055656, p. 1.
12. K.E. Hoagwood et coll., « Developing a sustainable child and family service system after a community tragedy: Lessons from Sandy Hook » (2017) 45:6 *Journal of Community Psychology* 749; en ligne : <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/jcop.21890>.
13. Ibid, p. 761.
14. Observations écrites de la Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse (23 septembre 2022), p. 2, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Other-Submissions_NSHA.pdf.
15. Mental Health and Psychological Response Framework (Cadre de santé mentale et de réponse psychologique) : COMM0043305, p. 3.
16. Ibid, p. 4.
17. Ibid.
18. Ibid, p. 9.
19. Learning from previous experiences of community-wide trauma and grief: Relevance to Nova Scotia : COMM0055656.
20. Observations écrites de la Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse (23 septembre 2022), p. 12, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Other-Submissions_NSHA.pdf.
21. Commission des pertes massives, transcription des procédures, 14 juin 2022, p. 10-11.

22. Ibid, p. 12.
23. Ibid, p. 56.
24. Ibid, p. 63–64.
25. Learning from previous experiences of community-wide trauma and grief: Relevance to Nova Scotia : COMM0055656.
26. Stratégie d'intervention en cas de deuil en Nouvelle-Écosse : COMM0055638.
27. Serena Lewis, « Northern Zone: integrating Grief & Bereavement into Our Approach to Care » (août 2020) : COMM0055651, p. 5.
28. Ibid, p. 8.
29. Entretien de la Commission des pertes massives avec Cheryl Tschupruk : COMM0059723, p. 26.
30. Ibid, p. 10.
31. Commission des pertes massives, transcription des procédures (14 juin 2022), p. 19.
32. Ibid, p. 60.
33. Commission des pertes massives, transcription des procédures (23 février 2022), p. 15.
34. Commission des pertes massives, transcription des procédures (14 juin 2022), p. 13.
35. Ibid, p. 14.
36. Ibid, p. 15–16.
37. Ibid, p. 16.
38. Ibid, p. 56.
39. Ibid, p. 33.
40. Ibid, p. 22.
41. Ibid, p. 20.
42. Commission des pertes massives, transcription des procédures (11 avril 2022), p. 37.
43. Ibid, p. 38.
44. Commission des pertes massives, transcription de la séance de consultation des parties prenantes, Services de soutien dans les collectivités rurales (27 septembre 2022), p. 8.
45. Commission des pertes massives, transcription de la séance de consultation des parties prenantes, Éducation de la petite enfance et des jeunes sur la sécurité communautaire (22 septembre 2022), p. 13.
46. Commission des pertes massives, transcription des procédures (14 juin 2022), p. 60.
47. Ibid, p. 65.
48. Ibid, p. 65–67.
49. Entretien de la Commission des pertes massives avec Cheryl Tschupruk : COMM0059723, p. 8.
50. Commission des pertes massives, transcription de la séance de consultation des parties prenantes, Éducation de la petite enfance et des jeunes sur la sécurité communautaire (22 septembre 2022), p. 11.

51. Commission des pertes massives, transcription des procédures (14 juin 2022), p. 37-38.
52. Ibid, p. 39.
53. Ibid, p. 70-71.
54. Ibid, p. 47-48.
55. Ibid, p. 49.
56. Observations écrites de la Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse (23 septembre 2022), p. 1, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Other-Submissions_NSHA.pdf.
57. Ibid.
58. Procureur général de la Nouvelle-Écosse, Observations du procureur général de la Nouvelle-Écosse (7 octobre 2022), p. 10, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Written_AG-NS.pdf.
59. Commission des pertes massives, transcription des procédures (14 juin 2022), p. 45.
60. Procureur général de la Nouvelle-Écosse, Observations du procureur général de la Nouvelle-Écosse (7 octobre 2022), p. 12, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Written_AG-NS.pdf.
61. Observations écrites de la Régie de la santé de la Nouvelle-Écosse (23 septembre 2022), p. 1, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Other-Submissions_NSHA.pdf.
62. Ibid, p. 10.
63. Ibid, p. 13.
64. Ibid.
65. Commission des pertes massives, transcription des procédures (28 juin 2022), p. 13.
66. Patterson Law, Observations écrites finales (7 octobre 2022), p. 6; en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Submissions_Patterson-Law.pdf.
67. Ibid.
68. Ibid, p. 7.
69. Commission des pertes massives, transcription des procédures, 28 juin 2022, p. 72.
70. Ibid.

CHAPITRE 9

« Nous écrivons notre propre histoire »

1. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (22 février 2022), p. 65.
2. Ibid., p.10-11.
3. Ibid., p. 11.
4. Observations de la Société canadienne de la Croix-Rouge (7 octobre 2022), p. 1, en ligne: https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Other-Submissions_Canadian-Red-Cross.pdf.
5. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par Jaclyn Schildkraut, « Supporting Survivors and Communities After Mass Shootings » (2022) : COMM0058367, Annexe B, p. 19.
6. Ibid., p. 20.
7. Ibid.
8. Ibid.
9. Canadian Press. « "You are not alone": Memorial service in Nova Scotia marks one year since shootings. » (18 avril 2021), en ligne: <https://www.castanet.net/news/Canada/331339/-You-are-not-alone-Memorial-service-in-Nova-Scotia-marks-one-year-since-shootings>.
10. <https://rotarycluboftruro.ca/Stories/portapique-community-build-up-project>.
11. Sarah Ritchie, « Portapique residents launch community build-up project », *Global News* (2 octobre 2020), en ligne : <https://globalnews.ca/news/7373970/portapique-community-build-up/>.
12. <https://rotarycluboftruro.ca/Stories/portapique-community-build-up-project>.
13. Sarah Ritchie, « Portapique residents launch community build-up project », *Global News* (2 octobre 2020), en ligne : <https://globalnews.ca/news/7373970/portapique-community-build-up/>.
14. Commission des pertes massives, transcription de l'entretien enregistré de Karen Ewing, Ph. D. : COMM0058808, p. 3-4.
15. Ibid., p. 3.
16. Ibid., p. 7.
17. Ibid., p. 8.
18. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (14 juin 2022), p. 50.
19. Commission des pertes massives, transcription de l'entretien enregistré de Serena Lewis: COMM0055665, p. 9-10.
20. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (28 juin 2022), p. 16.
21. Ibid., p. 74.

PARTIE C : RURALITÉ ET COLLECTIVITÉS RURALES

CHAPITRE 10

Des services de police communautaires à la sécurité et au bien-être des collectivités

1. Par exemple, Réclamer notre pouvoir et notre place : le rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (2019) COMM0058343; voir aussi, enquête sur le Thunder Bay Police Services Board, rapport final (sénateur Murray Sinclair, enquêteur principal), novembre 2018.
2. Peter Somerville, « Understanding Community Policing », 1er juillet 2008 : COMM0063624, p. 4.
3. Hugh Russell et Sulaimon Giwa, *Transforming Community Policing: Mobilization, Engagement, and Collaboration*, 2e éd (Toronto : Emond Publishing, 2023) : COMM0064445, p. 4-5.
4. Donald Clairmont et Anthony Thomson, « Small Town, Professional, and Community-Based Policing: Reformative and Strategic Rhetoric » : COMM0063567, p. 12-13.
5. Commission des pertes massives, transcription des procédures publiques, 7 septembre 2022, COMM0064721, p. 36.
6. Ibid, p. 53.
7. Ibid, p. 52.
8. Ibid, p. 37.
9. Donald Clairmont et Anthony Thomson, *Small Town, Professional, and Community-Based Policing: Reformative and Strategic Rhetoric* : COMM0063567, p. 22-23.
10. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission, Chris Murphy et Cal Corley, « Community-Engaged Rural Policing: The Case for Reform and innovation in Rural RCMP Policing », août 2022 : COMM0063515, p. 5.
11. Hugh Russell et Sulaimon Giwa, *Transforming Community Policing: Mobilization, Engagement, and Collaboration*, 2e éd (Toronto : Emond Publishing, 2023) : COMM0064445, p. 2.
12. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission, Chris Murphy et Cal Corley, « Community-Engaged Rural Policing: The Case for Reform and innovation in Rural RCMP Policing », août 2022 : COMM0063515, p. 6.
13. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 7 septembre 2022 : COMM0064721, p. 103.
14. Ibid, p. 121-22
15. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par la professeure Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities », 26 avril 2022 : COMM0053824, p. 1.
16. Ibid.
17. Ibid, p. 4.
18. Ibid, p. 4-5.
19. Ibid, p. 35.

20. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 7 septembre 2022 : COMM0064721, p. 86-87.
21. Ibid, p. 64-65.
22. Shawn Ginwright, « The Future of Healing: Shifting from Trauma informed Care to Healing Centered Engagement », en ligne : <https://ginwright.medium.com/the-future-of-healing-shifting-from-trauma-informed-care-to-healing-centered-engagement-634f557ce69c>.
23. American Psychological Association, « Continuous Traumatic Stress », en ligne : <https://www.apa.org/pubs/journals/special/6041905>.
24. Shawn Ginwright, « A New Approach to Trauma », insideTrack, 14 avril 2022, en ligne : <https://www.insidetrack.org/resources/a-new-approach-to-trauma/>.
25. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par la professeure Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities », 26 avril 2022 : COMM0053824, p. 35.
26. Commission des pertes massives, transcription des procédures publiques (7 septembre 2022) : COMM0064721, p. 16-17.
27. Ibid, p. 84.
28. Ibid, p. 130.
29. Ibid, p. 128.
30. Ibid, p. 18.
31. Chad Nilson, « Community Safety and Well-Being: Concept, Practice, and Alignment » (2018), *Journal of Community Safety and Well-Being*, p. 96-97, en ligne : <https://doi.org/10.35502/jcswb.81>.
32. Ontario, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels de l'Ontario dans son « Cadre de la planification de la sécurité et du bien-être dans les collectivités : Livret 3 - Un engagement commun pour l'Ontario », en ligne : <https://www.ontario.ca/fr/document/cadre-de-la-planification-de-la-securite-et-du-bien-etre-dans-les-collectivites-livret-3-un>.
33. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 7 septembre 2022 : COMM0064721, p. 123-24.
34. Ibid, p. 99.
35. Ibid, p. 101.
36. Ibid.
37. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par la professeure Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities », 26 avril 2022 : COMM0053824, p. 5.
38. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 31 août 2022 : COMM0064439, p. 52.

CHAPITRE 11

Faciliter la mobilisation de la collectivité

1. Gouvernement écossais, Commission on the Future Delivery of Public Services: Forward (Campbell Christie, Ph. D. président) (juin 2011), [Commission Christie], en ligne : <https://www.gov.scot/publications/commission-future-delivery-public-services/pages/1/>.
2. Policy Scotland, « The Christie Commission 10 years on: reflection on progress and areas for action » (15 juillet 2021), en ligne : University of Glasgow <https://policyscotland.gla.ac.uk/the-christie-commission-10-years-reflections-on-progress/>.
3. Commission Christie (juin 2011), p. 72-73, en ligne : <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/independent-report/2011/06/commission-future-delivery-public-services/documents/0118638-pdf/0118638-pdf/govscot%3Adocument/0118638.pdf>.
4. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 7 septembre 2022 : COMM0064721, p. 62-63.
5. Ibid.
6. Ibid, p. 68.
7. Ibid, p. 68-69.
8. Policy Scotland, « The Christie Commission 10 years on: reflection on progress and areas for action » (15 juillet 2021), en ligne : University of Glasgow <https://policyscotland.gla.ac.uk/the-christie-commission-10-years-reflections-on-progress/>.
9. Ibid.
10. Ibid.
11. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par la professeure Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities » (avril 2022) : COMM0053824, p. 6.
12. Ibid, p. 5.
13. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 7 septembre 2022 : COMM0064721, p. 126-28.
14. Ibid, p. 49-51.
15. Ibid, p. 50.
16. Ibid, p. 52.
17. *Loi sur les services de police*, 2018, L.R.O. 2018, ch. 3, ann.1 (voir : *Loi pour plus de sécurité en Ontario*, 2018, L.O. 2018, ch. 3, aussi connue comme le projet de loi 175); abrogée en vertu de l'annexe 3 du projet de loi 68 en 2019; remplacée par la *Loi sur la sécurité communautaire et les services policiers*, 2019, L.O. 2019, ch. 1, ann. 1, (voir : *Loi sur la refonte complète des services de police de l'Ontario*, 2019, L.O. 2019, ch. 1 - projet de loi 68). Note: En date du 1er mars 2023, cette loi n'avait pas reçu la sanction royale et n'était pas encore en vigueur.
18. Ontario, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, « Cadre de la planification de la sécurité et du bien-être dans les collectivités : Livret 3 – Un engagement commun pour l'Ontario » (19 octobre 2021), section 1, en ligne :

- <https://www.ontario.ca/fr/document/cadre-de-la-planification-de-la-securite-et-du-bien-etre-dans-les-collectivites-livret-3-un/section-1-introduction>.
19. Ibid.
 20. Ibid, section 2.
 21. Ibid.
 22. Daniel Gilling et al., « Powers, Liabilities and Expertise in Community Safety: Comparative Lessons for 'Urban Security' from the United Kingdom and the Republic of Ireland » (2013), 10:3 *European Journal of Criminology*, p. 326, et Diarmaid Harkin, « Community Safety Partnerships: The Limits and Possibilities of 'Policing with the Community' » (2018), 20:2 *Crime Prevention & Community Safety* p. 125, tel que cité dans le rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par la professeure Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities », (avril 2022) : COMM0053824, p. 29.
 23. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 7 septembre 2022 : COMM0064721, p. 9.
 24. Municipalité régionale de Halifax, « Public Safety Strategy, 2018-2022 », p. 6, en ligne : https://www.halifax.ca/sites/default/files/documents/city-hall/regional-council/Public_Safety_Strategy.pdf.
 25. Ibid.
 26. Ibid, p. 8.
 27. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 7 septembre 2022 : COMM0064721, p. 99.
 28. Ibid, p. 20.
 29. Ibid, p. 9.
 30. Ibid.
 31. Ibid, p. 10.
 32. Amy Siciliano, Ph. D., « Development of the HRM Public Safety Strategy » (11 janvier 2023), réunion du bureau des commissaires de la police, en ligne : <https://www.halifax.ca/media/80553>.
 33. Lucie Léonard et al., « Building Safer Communities: Lessons Learned from Canada's National Strategy » (2005), 47:2 *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice / La Revue canadienne de criminologie et de justice pénale* p. 233-247, tel que cité dans le rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par la professeure Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities » (avril 2022) : COMM0053824, p. 30; voir aussi : Kwan Choi et Ju-lak Lee, « Citizen Participation in Community Safety: A Comparative Study of Community Policing in South Korea and the UK » (2016), 26:2 *Policing and Society* p. 165.
 34. J. Scott et R. Hogg, « Strange and Stranger Ruralities: Social Constructions of Rural Crime in Australia. » (2015), 39:1 *Journal of Rural Studies* p. 176, tel que cité dans le rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par la professeure Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities » (avril 2022) : COMM0053824, p. 30.

35. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par la professeure Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities » (avril 2022) : COMM0053824, p. 30.
36. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 7 septembre 2022 : COMM0064721, p. 85.
37. Ibid, p. 85-86.
38. Ibid, p. 32.
39. Chad Nilson, « Community Safety and Well-Being: Concept, Practice, and Alignment » (2018), 3:3 *Canadian Journal of Community Safety and Wellbeing*, en ligne : <https://www.journalcswb.ca/index.php/cswb/article/view/81/180>.
40. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 31 août 2022 : COMM0064439, p. 53.
41. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 7 septembre 2022 : COMM0064721, p. 34.
42. Ibid.
43. Ibid, p. 117-18.
44. Ibid, p. 118.
45. Ibid, p. 70.
46. Curt T. Griffiths, « Policing and Community Safety in Northern Canadian Communities: Challenges and Opportunities for Crime Prevention » (2019), 21:3 *Crime Prevention & Community Safety* p. 246-247, tel que cité dans le rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par la professeure Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities » (avril 2022) : COMM0053824 p. 32.
47. Lucie Leonard et al, « Building Safer Communities: Lessons Learned from Canada's National Strategy » (2005), 47:2 *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice / La Revue canadienne de criminologie et de justice pénale* p. 233-244, tel que cité dans le rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par la professeure Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities » (avril 2022) : COMM0053824, p. 33.
48. Rapport d'expert rédigé à la demande de la Commission par la professeure Karen Foster, « Crime Prevention & Community Safety in Rural Communities » (avril 2022) : COMM0053824, p. 33; voir aussi, Aspen Institute, « Our Mission », en ligne : <https://www.aspeninstitute.org/what-we-do/>.

CHAPITRE 12

Repenser les rôles et les responsabilités

1. C. Nilson, « Community Safety and Well-Being: Concept, Practice, and Alignment » (2018), 3:3 *Journal of Community Safety and Well-Being*, p. 96-104, en ligne : <https://doi.org/10.35502/jcswb.81>.
2. Nous présentons les suggestions de Nilson, Ph. D., avec humilité, en reconnaissant absolument que c'est aux peuples autochtones qu'il appartient de tracer leur avenir.
3. *Bystander Reluctance to Report IPV to Police Resources*, compilé pour la Commission des pertes massives par Stacey Godsoe, 3 août 2022 : COMM00063524.
4. Chambres des communes, *Pratiques prometteuses pour prévenir la violence envers les femmes et les filles* (juin 2015) 41e législature, 2e session : COMM0058341, p. 2.
5. Témoignage de Julie Lalonde, enquête du comté de Renfrew : COMM0063006, p. 19.
6. Commission des pertes massives, Transcription d'une conversation avec des parties prenantes, (31 août 2022) p. 46-47.
7. « How to talk to someone who abuses their partner », p. 3-4, en ligne : nsdomesticviolence.ca.
8. Commission des pertes massives, Transcription d'une conversation avec des parties prenantes (31 août 2022) p. 4.
9. « How to talk to someone who abuses their partner », p. 3-4, en ligne : nsdomesticviolence.ca.
10. Chambres des communes, *Femmes invisibles – un appel à l'action : un rapport sur les femmes autochtones portées disparues ou assassinées au Canada*, rapport du Comité spécial sur la violence faite aux femmes autochtones (mars 2014), 41e législature, deuxième session : COMM0058340, p. 24.
11. A.L. Coker, P. G. Cook-Craig, C.M. Williams et al, « Evaluation of Green Dot: An Active Bystander intervention to Reduce Sexual Violence on College Campuses » (2011), 17:6 *Violence Against Women* 777, en ligne : doi.org/10.1177/1077801211410264.
12. The Bystander Initiative, A UWindsor initiative to End Sexual Violence, en ligne: www.bystanderinitiative.ca/research.
13. <https://awrcsasa.ca/prevention-education/waves-of-change-bystander-intervention-program/>.
14. Témoignage de Julie Lalonde, enquête du comté de Renfrew : COMM0063006.
15. Ibid, p. 20.
16. « How to talk to someone who abuses their partner », p. 3, en ligne : nsdomesticviolence.ca.
17. Témoignage de Julie Lalonde, enquête du comté de Renfrew : COMM0063006, p. 22-23.
18. Observations écrites finales de la coalition de Participant(e)s composée d'Hébergement femmes Canada, du Be the Peace Institute et de la Transition House Association of Nova Scotia, 7 octobre 2022, p. 30-31.
19. Avalon Sexual Assault Centre et le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes, « The Avalon Report: We Matter and Our Voices Must be Heard » : COMM0065667, p. 24.
20. Observations écrites finale de la coalition de Participant(e)s composée d'Hébergement femmes Canada, du Be the Peace Institute et de la Transition House Association of Nova Scotia, 7 octobre 2022, p. 30-31.

21. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 21 juillet 2022, p. 66-67.
22. Ibid, p. 111.
23. Observations écrites finale de la coalition de Participant(e)s composée d'Hébergement femmes Canada, du Be the Peace Institute et de la Transition House Association of Nova Scotia, 7 octobre 2022, p. 61.
24. *Stanford Social Innovation Review*, « How businesses can take the lead », en ligne : https://ssir.org/articles/entry/how_businesses_can_take_the_lead_in_combatting_gender_based_violence.
25. Avalon Sexual Assault Centre et le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes, « The Avalon Report: We Matter and Our Voices Must be Heard » : COMM0065667, p. 23.
26. Ibid, p. 23.
27. Ibid.
28. WorksafeBC, en ligne : <https://www.worksafebc.com/en/health-safety/hazards-exposures/violence/domestic-violence>.
29. *Stanford Social Innovation Review*, « How businesses can take the lead », en ligne : https://ssir.org/articles/entry/how_businesses_can_take_the_lead_in_combatting_gender_based_violence.
30. Ibid.
31. Ibid.
32. Our Watch, Workplace Equality and Respect, « Understanding violence and sexual harassment », en ligne : <https://workplace.ourwatch.org.au/understanding-violence-and-sexual-harassment/>.
33. *Stanford Social Innovation Review*, « How businesses can take the lead », en ligne : https://ssir.org/articles/entry/how_businesses_can_take_the_lead_in_combatting_gender_based_violence.
34. Avalon Sexual Assault Centre et le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes, « The Avalon Report: We Matter and Our Voices Must be Heard » : COMM0065667, p. 23.
35. Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario, « Preventing Harm », en ligne : <https://www.cno.org/en/protect-public/preventing-harm/>.

PARTIE D : RURALITÉ ET COLLECTIVITÉS RURALES

CHAPITRE 13

Accès aux armes à feu et sécurité des collectivités

1. Loi sur les armes à feu (L.C. 1995, ch. 12).
2. Rapport rédigé à la demande de la Commission par R. Blake Brown, « The History of Gun Control in Canada », Commission des pertes massives (avril 2022), p. 9-10 : COMMO053823.
3. Rapport du Comité parlementaire permanent de la sécurité publique et nationale, « La voie à suivre pour réduire la violence liée aux armes à feu et aux gangs au Canada », 44^e Parl., 1^{ère} session, avril 2022, p. 12 -13 : COMMO0631787.
4. Ibid., p. 13.
5. Rapport rédigé à la demande de la Commission par R. Blake Brown, « The History of Gun Control in Canada » (avril 2022) : COMMO053823, p. 11.
6. Adam Cotter, « Les armes à feu et les crimes violents au Canada, 2021 ». Statistique Canada (12 décembre 2022), en ligne : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-005-x/2022001/article/00002-fra.htm>.
7. Ibid.
8. Ibid.
9. Adam Cotter, « Les armes à feu et les crimes violents au Canada, 2021 ». Statistique Canada (12 décembre 2022), en ligne : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-005-x/2022001/article/00002-fra.htm>.
10. Rapport rédigé à la demande de la Commission par R. Blake Brown, « The History of Gun Control in Canada », COMMO053823, p. 11.
11. Joanna Birenbaum et Mercedes Perez, « Final Written Submissions of the Canadian Coalition for Gun Control », Coalition canadienne pour le contrôle des armes (10 octobre 2022).
12. « Canada's Commitments to Regulate Firearms », Ploughshares (20 mai 2021), en ligne : <https://www.ploughshares.ca/reports/canadas-commitments-to-regulate-firearms>.
13. Ibid.
14. Barbara Frey, « Prevention of human rights violations committed with small arms and light weapons: Final report submitted by Barbara Frey, Special Rapporteur, in accordance with Sub-Commission resolution 2002/25 », Sous-commission des Nations Unies pour la promotion et la protection des droits de l'homme, 58^e session, 27 juillet 2006, p. 7-8.
15. Ibid., p. 8.
16. Rapport d'experts rédigé à la demande de la Commission par Tristan Bridges et Tara Leigh Tober, « Mass Shootings and Masculinity » (avril 2022) : COMMO055671, p. 15.
17. H.R.1808 – Assault Weapons Ban of 2022, 117th Congress (2021-2022), en ligne : <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1808>.
18. « Gun Violence Must Stop. Here's What We Can Do to Prevent More Deaths », Prevention institute (consulté le 21 février 2023), en ligne : <https://www.preventioninstitute.org/focus-areas/preventing-violence-and-reducing-injury/preventing-violence-advocacy>.

19. Ibid.
20. « About Sandy Hook Promise », Sandy Hook Promise (consulté le 27 janvier 2023), en ligne : <https://www.sandyhookpromise.org/who-we-are/about-us/>.
21. Ibid.
22. « Program Overview », Sandy Hook Promise (consulté le 20 mars 2023), en ligne : <https://www.sandyhookpromise.org/our-programs/program-overview/> et « Action Fund », Sandy Hook Promise (consulté le 20 mars 2023), en ligne : <https://actionfund.sandyhookpromise.org/>.
23. Le rapport aborde les antécédents de l'individu en matière d'armes à feu à l'annexe A, pages 16 à 18. Il convient de noter que le Hansard britannique relatif à la loi de 1988 portant modification de la législation sur les armes à feu laisse entrevoir un certain désaccord sur la question de savoir si l'individu aurait dû se voir délivrer un certificat d'arme à feu. Le député Martyn Jones, en particulier, affirme que le certificat d'armes à feu de l'intéressé a été délivré le lendemain de sa demande et que la Thames Valley Police n'a pas vérifié s'il avait obtenu le statut de membre à part entière au club de tir où il était membre provisoire. L'individu a ensuite demandé plusieurs modifications de son certificat afin de pouvoir acheter d'autres armes à feu et, selon le député Jones, « lorsque Ryan a modifié son certificat pour obtenir l'arme dite "de style Kalachnikov" – un fusil à chargement automatique – il n'était membre d'aucun club où il aurait pu légitimement utiliser une telle arme à feu ». Voir : Colin Smith, « Report of Mr. Colin Smith CVO QPM. Chief Constable Thames Valley Police to the RT Hon Douglas Hurd CBE, MP. Secretary of State for the Home Department », p. 16-18 : COMM0062493; UK Parliament Hansard, vol. 125 (21 janvier 1988), p. 1137-1139, en ligne : <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1988/jan/21/firearms-amendment-bill#column1137> (consulté le 22 juillet 2022).
24. Colin Smith, « Report of Mr. Colin Smith CVO QPM. Chief Constable Thames Valley Police to the RT Hon Douglas Hurd CBE, MP. Secretary of State for the Home Department », p. 16, par. 75 (c) : COMM0062493.
25. *The Firearms Act 1968* fait généralement la distinction entre les « armes à feu » et les « fusils de chasse », avec des contrôles plus stricts concernant l'acquisition, le transfert, la possession et l'utilisation des « armes à feu » et des exigences et conditions de certificat distinctes pour chacune. En ce qui concerne les certificats, « [I]e certificat de fusil de chasse diffère du certificat d'arme à feu en ce qu'il autorise une personne à avoir en sa possession, à acheter ou à acquérir un nombre illimité de fusils de chasse sans qu'il soit nécessaire d'obtenir une approbation pour les fusils individuels ». Voir Home Office (UK), « Guide on Firearms Licensing Law » (20 décembre 2021), disponible à l'adresse <https://www.gov.uk/government/publications/firearms-law-guidance-to-the-police-2012> (consulté le 22 juillet 2022).
26. L'Honorable Lord Cullen, « The Public inquiry into the Shootings at Dunblane Primary School on 13 March 1996 » (30 septembre 1996) : COMM0062481, p. 91.
27. Article 5, alinéa (1)(aba). Il convient de noter qu'initialement, l'amendement de 1996 sur les armes à feu (amendement n° 1) incluait une exception pour les « pistolets de petit calibre » (c'est-à-dire les pistolets de calibre 22), mais cette exception a ensuite été supprimée dans un deuxième amendement de 1996 (amendement n° 2). Voir : Firearms (Amendment) Act, 1988 c 45 s 5(1)(aba), en ligne : <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/64/contents/enacted>.

28. L'Honorable Lord Cullen, « The Public inquiry into the Shootings at Dunblane Primary School on 13 March 1996 » (30 septembre 1996), p. 162–63 : COMM0062481.
29. L'Honorable Lord Cullen, « The Public inquiry into the Shootings at Dunblane Primary School on 13 March 1996 » (30 septembre 1996), p. 163 : COMM0062481. Le ministère de l'intérieur britannique fournit actuellement des orientations statutaires et non statutaires sur tous les aspects de la procédure d'octroi de permis. Voir « Statutory Guidance for Chief Officers of Police on Firearms Licensing », UK Home Office (20 octobre 2021), <https://www.gov.uk/government/publications/statutory-guidance-for-police-on-firearms-licensing/statutory-guidance-for-chief-officers-of-police-on-firearms-licensing-accessible-version-from-1-november-2021> (consulté le 22 juillet 2022) (« Statutory Guidance »). Voir également le « Guide on Firearms Licensing Law » non statutaire du ministère de l'intérieur britannique (19 décembre 2012, dernière mise à jour le 20 décembre 2021), <https://www.gov.uk/government/publications/firearms-law-guidance-to-the-police-2012> (consulté le 22 juillet 2022).
30. Le rapport de l'examen par les pairs d'ACC Whiting sur les armes à feu n'est pas disponible en ligne. Le National Police Chief's Council (NPCC) propose toutefois un résumé utile des conclusions de Whiting. NPCC, « ACPO Report into Firearms Licensing Published » (10 novembre 2010), en ligne : <https://news.npcc.police.uk/releases/acpo-report-into-firearms-licensing-published> (consulté le 22 juillet 2022) (« NPCC Summary »).
31. National Police Chief's Council, « ACPO Report into Firearms Licensing Published » (10 novembre 2010), en ligne : <https://news.npcc.police.uk/releases/acpo-report-into-firearms-licensing-published>.
32. Home Affairs Committee (R.-U.), « Third Report: Firearms Control » HC 447-i (20 décembre 2010), p. 33–34, par. 74, en ligne : <https://old.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/home-affairs-committee/publications/?type=&session=3&sort=false&inquiry=1085>.
33. Ibid., p. 37, au par. 84.
34. Home Office (R.-U.), « Firearms Control: The Government Response to Third Report from the Home Affairs Committee Session 2010-11 HC 447 » (29 septembre 2011), p. 10, en ligne : <https://www.gov.uk/government/publications/government-response-to-the-third-report-of-the-home-affairs-committee-session-2010-to-2011>.
35. Ibid., p. 10-11.
36. Home Office (R.-U.), « Statutory Guidance for Chief Officers of Police on Firearms Licensing », (février 2023), Annexe s.s. 2.16 à 2.59, en ligne : <https://www.gov.uk/government/publications/statutory-guidance-for-police-on-firearms-licensing/statutory-guidance-for-chief-officers-of-police-on-firearms-licensing-accessible-version-from-1-november-2021>.
37. « About GunPolicy.org », GunPolicy.org (consulté le 23 février 2023), en ligne : <https://gunpolicy.org/about>.
38. Rapport rédigé à la demande de la Commission par Joel Negin, Philip Alpers, and Rebecca Peters, « Firearm Regulation in Australia: insights from international Experience and Research » (août 2022) : COMM0063634, p. 4.
39. Ibid., p. 3.

40. Dans la plupart des territoires de compétence, la légitime défense n'était tout simplement pas incluse dans la liste des motifs légaux; mais l'Australie-Méridionale et la Nouvelle-Galles du Sud ont explicitement interdit ce motif dans leurs lois, conformément au règlement sur les armes à feu de 1990 et à l'article 12 du règlement sur les armes à feu de 1993. Voir à ce sujet le rapport rédigé par Joel Negin, Philip Alpers et Rebecca Peters, « Firearm Regulation in Australia : insights from international Experience and Research » (août 2022), p. 4 : COMM0063634.
41. Rapport rédigé à la demande de la Commission par Joel Negin, Philip Alpers, and Rebecca Peters, « Firearm Regulation in Australia: insights from international Experience and Research » (août 2022) : COMM0063634, p. 5.
42. Ibid., p. 6..
43. Ibid., p. 6 -7.
44. Ibid., p. 7.
45. Ibid.
46. Ibid, p. 8 [citation supprimée].
47. Ibid.
48. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 6 septembre 2022, p. 6.
49. Ibid., p. 5.
50. Rapport rédigé à la demande de la Commission par Joel Negin, Philip Alpers et Rebecca Peters, « Firearm Regulation in Australia: insights from international Experience and Research » (août 2022) : COMM0063634, p. 9.
51. Ibid., p. 11.
52. Ibid.
53. Ibid., p. 12. [citations supprimées]
54. Ibid., p. 13. [citations supprimées]
55. Commission des pertes massives, transcription des procédures publiques (6 septembre 2022), COMM0064441, p. 7, lignes 14-15.
56. Rapport rédigé à la demande de la Commission par Joel Negin, Philip Alpers et Rebecca Peters, « Firearm Regulation in Australia: insights from international Experience and Research » (août 2022) : COMM0063634, p. 16-17.
57. Ibid., p. 18.
58. Ibid., p. 19.
59. Ibid., p. 11.
60. Ibid., p. 23-24.
61. Ibid., p. 24.
62. Commission des pertes massives, transcription des procédures publiques (6 septembre 2022), COMM0064441, p. 15, lignes 14-19.

63. Rapport rédigé à la demande de la Commission par Joel Negin, Philip Alpers et Rebecca Peters, « Firearm Regulation in Australia: insights from international Experience and Research » (août 2022) : COMM0063634, p. 13.
64. Ibid., p. 27.
65. Rapport rédigé à la demande de la Commission par Blake Brown, « The History of Gun Control in Canada » (avril 2022) : COMM0053823, p. 1.
66. Ibid., p. 3.
67. Ibid., p. 5.
68. Ibid., p. 6.
69. Ibid., p. 7.
70. Ibid., p. 30.
71. Ibid., p. 19.
72. Ibid., p. 27.
73. Ibid.
74. Ibid.
75. Ibid., p. 28.
76. Ibid., p. 28-29.
77. Ibid., p. 49.
78. Ibid., p. 50.
79. Ibid.
80. Ibid., p. 52-53.
81. Ibid.
82. Ibid., p. 54.
83. Ibid., p. 56.
84. Ibid., p. 15-16.
85. Sécurité publique Canada, « Réduire la criminalité violente : Dialogue sur les armes de poing et les armes d'assaut », document de mobilisation (octobre 2018), https://www.public-safety.gc.ca/cnt/cnslttns/hndgn/_fls/rdcng-vlnt-crm-fr.pdf.
86. Ibid, p. 4.
87. Rapport rédigé à la demande de la Commission par Blake Brown, « The History of Gun Control in Canada » (avril 2022) : COMM0053823, p. 64.
88. Ibid.
89. Ibid., p. 63-64.
90. Ibid., p. 65.
91. *Règlement modifiant le Règlement désignant des armes à feu, armes, éléments ou pièces d'armes, accessoires, chargeurs, munitions et projectiles comme étant prohibés ou à autorisation restreinte*, DORS/2020-96, en ligne : <https://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2020/2020-05-01-x3/html/sor-dors96-fra.html> .

92. Rapport rédigé à la demande de la Commission par Blake Brown, « The History of Gun Control in Canada », Commission des pertes massives (avril 2022) : COMM0053823, p. 64.
93. Ibid.
94. « Une stratégie détaillée pour contrer la violence liée aux armes à feu et resserrer les lois sur les armes au Canada : projet de loi C-21, *Loi modifiant certaines lois et d'autres textes en conséquence (armes à feu)*, Sécurité publique Canada (2 décembre 2022), en ligne : <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/cntrng-crm/frms/c21-fr.aspx>.
95. Ibid.
96. Ibid.
97. Ibid.
98. Ibid.
99. Ibid.
100. Ibid.
101. Ibid.
102. Ibid.
103. Ibid.
104. Rapport du Comité parlementaire permanent de la sécurité publique et nationale, « La voie à suivre pour réduire la violence liée aux armes à feu et aux gangs au Canada », 44^e Parl., 1^{ère} session, avril 2022, p. 44 : COMM0063178.
105. Rapport rédigé à la demande de la Commission par Blake Brown, « The History of Gun Control in Canada » (avril 2022) : COMM0053823, p. 78.
106. Ibid., p. 79-80.
107. Ibid., p. 85.
108. Ibid., p. 80.
109. Ibid.
110. Joanna Birenbaum et Mercedes Perez, « Final Written Submissions of the Canadian Coalition for Gun Control », Coalition canadienne pour le contrôle des armes (10 octobre 2022), p. 28.
111. Rapport du Comité parlementaire permanent de la sécurité publique et nationale, « La voie à suivre pour réduire la violence liée aux armes à feu et aux gangs au Canada », 44^e Parl., 1^{ère} session, avril 2022, p. 6 : COMM0063178.
112. Ibid.
113. Ibid.
114. Rapport « La voie à suivre », Comité parlementaire permanent de la sécurité publique et nationale, p. 73, citant à partir de n 295 SECU, « Evidence » (1er février 2022) (Kellie Paquette, Directeur général, Programme canadien des armes à feu, Gendarmerie royale du Canada).
115. Rapport du Comité parlementaire permanent de la sécurité publique et nationale, « La voie à suivre pour réduire la violence liée aux armes à feu et aux gangs au Canada », 44^e Parl.,

- 1^{ère} session, avril 2022, p. 73 : COMM0063178, citant à partir de n 296, ibid (Michael Duheme, Commissaire adjoint, police fédérale, Gendarmerie royale du Canada).
116. Chelsea Parsons et Rukmani Bhatia, « Bullet Control: How Lax Regulations on Ammunition Contribute to America's Gun Violence Epidemic », Center for American Progress (7 octobre 2019), <https://www.americanprogress.org/article/bullet-control/>, p. 2.
117. « Report of the Royal Commission of inquiry into the Terrorist Attack on Christchurch masjidain on 15 March 2019 », Vol 2 (26 novembre 2020) : « L'octroi d'un permis d'armes à feu à cette personne a suscité de vives inquiétudes dans l'opinion publique. Une grande partie des observations que nous avons reçues provenaient de propriétaires d'armes à feu qui ont suggéré de renforcer la procédure d'octroi de permis, d'introduire des mesures pour mieux suivre les achats importants d'armes et de munitions et d'imposer l'obligation de signaler les comportements préoccupants. »
118. <https://www.firearmssafetyauthority.govt.nz/ammunition-possession-and-sale>.
119. « The Public inquiry into the Shootings at Dunblane Primary School on 13 March 1996: The Government Response », Scottish Office (16 octobre 1996) : COMM0064779, p. 4.
120. Ibid., p. 5.
121. Rapport rédigé à la demande de la Commission par Blake Brown, « The History of Gun Control in Canada » (avril 2022) : COMM0053823, p. 81.
122. Rapport du Comité parlementaire permanent de la sécurité publique et nationale, « La voie à suivre pour réduire la violence liée aux armes à feu et aux gangs au Canada », 44^e Parl., 1^{ère} session, avril 2022, p. 6 : COMM0063178.
123. Frederic Lemieux, « Effect of Gun Culture and Firearm Laws on Gun Violence and Mass Shootings in the United States: A Multi-Level Quantitative Analysis » (2014) 9:1 *International Journal of Criminal Justice Sciences*, p. 91.
124. Ibid.
125. Joanna Birenbaum et Mercedes Perez, « Final Written Submissions of the Canadian Coalition for Gun Control », Coalition canadienne pour le contrôle des armes (10 octobre 2022), p. 28.
126. Ibid., p 20
127. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (6 septembre 2022), p. 43.
128. Rapport rédigé à la demande de la Commission par Blake Brown, « The History of Gun Control in Canada » (avril 2022) : COMM0053823, p. 81-82.
129. Ibid., p. 82.
130. Ghislain Saulnier, « Strategic Intelligence Assessment Firearms Smuggling », Division de l'exécution de la loi et du renseignement, ASFC Atlantique (23 juillet 2020) : COMM0059334, p. 12.
131. Ibid., p. 13.
132. Ibid., p. 14.

133. Megan Stephens, Shawna Paris-Hoyte et Jamie Goodwin, « Final Written Submissions », Coalition of Women's Shelters Canada, Transition House Association of Nova Scotia et Be the Peace institute (7 octobre 2022), p. 38.
134. Joanna Birenbaum et Mercedes Perez, « Final Written Submissions of the Canadian Coalition for Gun Control », Coalition canadienne pour le contrôle des armes (10 octobre 2022), p. 30.
135. Commission des pertes massives, transcription des procédures publiques (6 septembre 2022), COMM0064441, p. 52, lignes 1-3.
136. Rapport du Comité parlementaire permanent de la sécurité publique et nationale, « La voie à suivre pour réduire la violence liée aux armes à feu et aux gangs au Canada », 44^e Parl., 1^{ère} session, avril 2022, p. 2-5 : COMM0063178.
137. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives (6 septembre 2022), p. 48.
138. Ibid., p. 49.
139. Ibid.
140. Ibid., p. 59.
141. Ibid., p. 41.
142. Ibid., p. 41-44.
143. Ibid., p. 46.
144. Ibid., p. 54.
145. Megan Stephens, Shawna Paris-Hoyte et Jamie Goodwin, « Final Written Submissions », Coalition of Women's Shelters Canada, Transition House Association of Nova Scotia et Be the Peace institute (7 octobre 2022), p. 37-38.
146. Joanna Birenbaum et Mercedes Perez, « Final Written Submissions of the Canadian Coalition for Gun Control », Coalition canadienne pour le contrôle des armes (10 octobre 2022), p. 30-31.
147. Commission des pertes massives, transcription des procédures publiques (6 septembre 2022), COMM0064441, p. 47, lignes 17-20.
148. Megan Stephens, Shawna Paris-Hoyte et Jamie Goodwin, « Final Written Submissions », Coalition of Women's Shelters Canada, Transition House Association of Nova Scotia et Be the Peace institute (7 octobre 2022), p. 37.
149. Voir le rapport rédigé à la demande de la Commission par Blake Brown, « The History of Gun Control in Canada » (avril 2022) : COMM0053823 pour les citations correspondant à chaque statistique.
150. Ibid., p. 35-36.
151. « Rapport sommaire sur la mobilisation – Réduction de la criminalité violente : Dialogue sur les armes de poing et les armes à feu de style arme d'assaut (25 juillet 2022), en ligne: <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2019-rdcng-vlnt-crm-dlg/index-fr.aspx>.
152. Joanna Birenbaum et Mercedes Perez, « Final Written Submissions of the Canadian Coalition for Gun Control », Coalition canadienne pour le contrôle des armes (10 octobre

- 2022), p. 7, citant le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (18 février 2019).
153. Comité pour l'élimination de la discrimination sociale, « Rapport de la huitième session », UNCERD (9 mars 2012), Suppl. No 18, UN Doc N67118 (2012), p. 3.
154. Commission des pertes massives, transcription des procédures publiques (30 juin 2022), p. 125-126.
155. Ibid., p. 126.
156. Commission des pertes massives, transcription des procédures publiques (13 septembre 2022), p. 38.
157. Ibid.
158. Ibid., p. 49.
159. Joanna Birenbaum et Mercedes Perez, « Final Written Submissions of the Canadian Coalition for Gun Control », Coalition canadienne pour le contrôle des armes (10 octobre 2022), p. 27.
160. « Passer à l'action pour réduire la violence par armes à feu », Sécurité publique Canada (30 janvier 2023), en ligne : <https://www.canada.ca/fr/securite-publique-canada/campagnes/armes-a-feu.html>.
161. Ibid.
162. Megan Stephens, Shawna Paris-Hoyte et Jamie Goodwin, « Final Written Submissions », Coalition of Women's Shelters Canada, Transition House Association of Nova Scotia et Be the Peace institute (7 octobre 2022), p. 37.
163. Joanna Birenbaum et Mercedes Perez, « Final Written Submissions of the Canadian Coalition for Gun Control », Coalition canadienne pour le contrôle des armes (10 octobre 2022), p. 27.
164. Ibid.

CHAPITRE 14

Matériel de police

1. Callie Marie Rennison et Mary Dodge, « Police Impersonation: Pretenses and Predators » (2012) *37 American Journal of Criminal Justice* 505, p. 505 : COMMO055717.
2. Ibid, p. 505-506.
3. Voir le rapport « Racontez votre expérience » à l'annexe B; voir aussi le volume 7 pour en savoir plus sur ce sondage.
4. Voir le rapport commandé de Grete Dyb, Kristin Alve Glad, Ingebjørg Lingaas et Synne Øien Stensland, « Survivors and the Aftermath of the Terrorist Attack on Utøya Island, Norway » (2022) : COMMO053822, à l'annexe B, p. 1-2. Voir aussi Filkukova, P., Hafstad, G.S. et Jensen, T.K., « Who Can I Trust? Extended Fear during and after the Utøya Terrorist Attack », (2016), *Psychological Trauma*, 8(4), p. 512-519.
5. Voir, par exemple, « Police impersonator pulled over driver, then followed him along B.C. back-country road, RCMP say » | CBC News, Midway BC (22 mars 2021), en ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/bc-police-impersonator-boundary-1.5960008>; « Driver pulled over by police impersonator in Huron County » | CBC News, Huron County ON (23 avril 2021), en ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/london/police-impersonator-huron-county-1.6000480>; « 'Very unsettling': P.E.I. man calls 911 after being followed by van with fake police lights » | CBC News, Bonshaw, I.-P.-É. (5 juillet 2021), en ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/prince-edward-island/pei-fake-police-vehicle-flashing-lights-1.6090524>; « Man charged with impersonating police » | CBC News, Ottawa, ON (12 novembre 2021), en ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/ottawa/man-impersonating-peace-police-officer-arrested-1.6246044>; « Coquitlam RCMP urge public to watch out for possible fake police cars after roadside robbery – BC » | Globalnews.ca, Coquitlam, C.-B. (15 décembre 2021), en ligne : <https://globalnews.ca/news/8454258/coquitlam-rcmp-fake-police-vehicle-robbery/>.
6. « Stolen RCMP vehicle may have been used by police impersonator in northern Alberta » | CBC News, High Prairie, AB (24 septembre 2021), en ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/edmonton/stolen-rcmp-1.6189178>
7. « RCMP say traffic stops by suspected police impersonator were done by on-duty officer » | CBC News, Lumby, C.-B. (7 avril 2021), en ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/police-traffic-stops-lumby-1.5979119>.
8. Commission des pertes massives, Résumé d'un cas d'usurpation de l'identité d'un policier : COMMO055721, p. 1, en ligne : <https://masscasualtycommission.ca/files/fd-source-materials/additional-exhibits/COMMO055721.pdf>.
9. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 27 avril 2022, p. 50-51.
10. Callie Marie Rennison et Mary Dodge, « Police Impersonation: Pretenses and Predators » (2012) *37 American Journal of Criminal Justice* 505, p. 22 : COMMO055717.
11. Ibid, p. 507-508.
12. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 6 septembre 2022, p. 70.
13. East Coast Prison Justice Society et British Columbia Civil Liberties Association, Observations de la phase 3 de la BC Civil Liberties Association et de la East Coast Prison

- Justice Society, p. 33, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Written_ECPJS_BCCLA.pdf.
14. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 27 avril 2022, p. 63.
 15. Ibid, p. 50.
 16. Ibid, p. 54.
 17. Ibid, p. 31.
 18. Ibid, p. 54.
 19. GRC, *Manuel national des uniformes et tenues*, ch. 4, Vêtements et articles, clause 1.6: COMM0040037, p. 2.
 20. GRC, « Modèle d'intervention pour la gestion d'incidents », en ligne : <https://www.rcmp-grc.gc.ca/fr/modele-dintervention-gestion-dincidents-migi>.
 21. Entretien de la Commission des pertes massives avec Nicholas Trudel : COMM0040549, p. 3.
 22. Ibid, p. 3.
 23. Ibid, p. 3.
 24. Jane Lenehan, Observations finales au nom de la famille de Gina Goulet, 7 octobre 2022, p. 17, en ligne : https://masscasualtycommission.ca/files/documents/Final-Written_Lenehan-Musgrave-LLP.pdf.
 25. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 4 mai 2022, p. 6-7.
 26. Ibid, p. 6.
 27. Rapport sur la destruction des uniformes après intervention de la Division H (26 mars 2021) : COMM0061145, p. 2-3.
 28. Entretien de la Commission des pertes massives avec le sergent-major du corps Alan McCambridge : COMM0057388, p. 19.
 29. Ibid, p. 25.
 30. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 27 avril 2022, p. 68.
 31. Ibid, p. 46-47.
 32. Ibid, p. 69.
 33. Ibid, p. 67.
 34. Ibid, p. 46.
 35. Ibid, p. 11.
 36. Ibid.
 37. Ibid, p. 63-64.
 38. Ibid, p. 33.
 39. Ibid, p. 73-74
 40. Ibid, p. 13.
 41. GRC, « Vérification de la procédure de départ - Phase II (équipement), Rapport final » (juillet 2022) : COMM0065015, p. 14.
 42. Ibid.

CHAPITRE 15**Cultiver des masculinités saines**

1. Rapport d'experts préparé par Tristan Bridges et Tara Leigh Tober, « Mass Shootings and Masculinity » (avril 2022) : COMM0055671, p. 26, à l'annexe B.
2. Entretien de la Commission des pertes massives avec Tod Augusta Scott : COMM0057339, p. 15-16.
3. Ibid, p. 25.
4. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 31 août 2022, p. 63.
5. Ibid, p. 64.
6. Ibid, p. 68-69.
7. Ibid, p. 70.
8. Diane Crocker et Heather Ternoway, « Standing Together: A Provincial Action Plan to Prevent Domestic Violence – Learning about what it will take to Prevent Domestic Violence in Nova Scotia », p. 19, en ligne : <https://novascotia.ca/standingtogether/docs/standing-together-evaluation-summary-report.pdf>.
9. Australia Department of Social Services, « National Plan to End Violence Against Women and Children, 2022-2032 » (2022), p. 81, en ligne : https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/11_2022/national_plan_to_end_violence_against_women_and_children_2022-2032.pdf.
10. Voir le volume 3 pour une discussion plus approfondie sur le Plan d'action national pour mettre fin à la violence fondée sur le sexe.
11. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 31 août 2022, p. 108.
12. Ibid, p. 38-39.
13. Ibid, p. 39.
14. Ibid, p. 40.
15. Ibid, p. 40-41.
16. Diane Crocker et Heather Ternoway, « Standing Together: A Provincial Action Plan to Prevent Domestic Violence – Learning about what it will take to Prevent Domestic Violence in Nova Scotia », p. 5, en ligne : <https://novascotia.ca/standingtogether/docs/standing-together-evaluation-summary-report.pdf>.
17. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 31 août 2022, p. 96.
18. Ibid, p. 41.
19. Ibid, p. 118.
20. Ibid, p. 15.
21. Ibid, p. 70.
22. Ibid, p. 31.
23. Diane Crocker et Heather Ternoway, « Standing Together: A Provincial Action Plan to Prevent Domestic Violence – Learning about what it will take to Prevent Domestic Violence in Nova Scotia », p. 21, en ligne : <https://novascotia.ca/standingtogether/docs/>

[standing-together-evaluation-summary-report.pdf](#).

24. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 31 août 2022, p. 11.
25. Ibid, p. 8.
26. Ibid.
27. Rapport d'expert préparé par Katreena Scott, « When We Know Something is Wrong: Secondary and Tertiary Intervention to Address Abuse Perpetration » (août 2022) : COMM0063214, p. 30, à l'annexe B.
28. Ibid, p. 39-40.
29. Entretien de la Commission des pertes massives avec Robert Wright : COMM0056208, p. 7.
30. Ibid, p. 22.
31. Ibid, p. 10.
32. Rapport d'expert préparé par Katreena Scott, « When We Know Something is Wrong: Secondary and Tertiary Intervention to Address Abuse Perpetration » (août 2022) : COMM0063214, p. 40, à l'annexe B.
33. Ibid, p. 2.
34. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 31 août 2022, p. 12-13.
35. Ibid, p. 37.
36. Ibid, p. 54.
37. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 21 juillet 2022, p. 46-47.
38. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 20 juillet 2022, p. 122.
39. Rapport d'expert préparé par Katreena Scott, « When We Know Something is Wrong: Secondary and Tertiary Intervention to Address Abuse Perpetration » (août 2022) : COMM0063214, p. 20, à l'annexe B.
40. Ibid. [citations omises]
41. Ibid, p. 41.
42. Transcription des procédures de la Commission des pertes massives, 31 août 2022, p. 13.
43. Ibid, p. 99.
44. Entretien de la Commission des pertes massives avec Verona Singer : COMM0056384, p. 21.