

**MÉMOIRE À LA COMMISSION SUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL
ET LA DIVERSITÉ MONTRÉLAISE ET À
LA COMMISSION SUR LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DE LA VILLE DE MONTRÉAL
DANS LE CADRE DE LA CONSULTATION SUR LA LUTTE AU PROFILAGE RACIAL
ET AU PROFILAGE SOCIAL**

juin 2017

Analyse, recherche et rédaction :

M^e Evelyne Pedneault, conseillère juridique

Amina Triki-Yamani, chercheure

M^e Michèle Turenne, conseillère juridique

Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

Chantal Légaré

Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 LES TRAVAUX DE LA COMMISSION EN MATIÈRE DE PROFILAGE RACIAL ET DE PROFILAGE SOCIAL	4
1.1 Les profilages racial et social : une entorse au droit à l'égalité et à plusieurs droits fondamentaux de la personne	4
1.2 Les travaux de la Commission en matière de profilages racial et social.....	6
1.2.1 Les travaux de la Commission en matière de profilage racial.....	8
1.2.2 Les travaux de la Commission en matière de profilage social	10
2 LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION EN REGARD DU BILAN GÉNÉRAL PRÉSENTÉ PAR LA VILLE EN MATIÈRE DE PROFILAGES RACIAL ET SOCIAL	12
2.1 L'importance de se doter d'indicateurs et de méthodes de collecte de données fiables.12	
2.1.1 Se doter d'indicateurs et de méthodes de collecte de données fiables.....	12
A La collecte de données relative à la « race », la couleur et l'origine ethnique ou nationale des personnes interpellées ou arrêtées.....	12
B L'importance des indicateurs et les défis de faire la preuve des profilages...	16
C La collecte de données et le respect des droits.....	18
D Les statistiques relatives à l'itinérance et au profilage social	20
2.1.2 L'insuffisance d'indicateurs liés aux plaintes formulées en matière de profilages.....	22
2.2 L'accès à l'égalité en emploi des personnes racisées et des Autochtones	23
2.2.1 La représentation des personnes racisées et des Autochtones.....	26
A La Ville de Montréal	26
B Le SPVM.....	28
C La STM	29
2.2.2 Les mesures mises en place dans le cadre du programme d'accès à l'égalité...	30
2.2.3 Les formations offertes au personnel de la Ville de Montréal, du SPVM et de la STM.....	32
2.3 L'importance d'une perspective systémique et intersectionnelle des profilages fondée sur les droits de la personne.....	35
CONCLUSION.....	39
ANNEXE.....	43

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹ assure le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*². Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*³. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*⁴.

La Commission est investie par la Charte d'importantes responsabilités⁵. C'est à ce titre qu'elle s'est engagée à lutter contre le profilage social et le profilage racial depuis de nombreuses années. Pour ce faire, elle recourt à l'ensemble des moyens d'action que lui a confié le législateur, notamment faire enquête, élaborer et offrir des séances d'information et de formation, diriger et encourager les recherches et publications ainsi que relever les dispositions des lois et règlements du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées. Elle coopère également avec les organisations vouées à la promotion des droits et libertés œuvrant en matière de profilages.

C'est donc à la lumière des droits garantis par la Charte que la Commission a procédé à l'analyse du *Bilan général des actions de l'agglomération de Montréal pour lutter contre le profilage racial et le profilage social 2012-2016*⁶, et ce, bien qu'elle tienne à déplorer les délais trop courts dont disposent les citoyens, groupes et institutions souhaitant participer à la présente consultation.

¹ Ci-après « Commission ».

² *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12 (ci-après « Charte »).

³ *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1.

⁴ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A-2.01 (ci-après « Loi sur l'accès à l'égalité en emploi »).

⁵ Charte, préc., note 2, art. 71 al. 2.

⁶ VILLE DE MONTRÉAL, *Bilan général des actions de l'agglomération de Montréal pour lutter contre le profilage racial et le profilage social 2012-2016*, 2017, [En ligne].
http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOCCONSULT_20170519.PDF, (ci-après « bilan général de la ville »).

Ainsi, il convient d'abord de rappeler que les profilages racial et social sont une forme de discrimination interdite, tant par la Charte québécoise, une loi de nature quasi constitutionnelle⁷, que par le droit international des droits de la personne.

Les travaux de la Commission en la matière ont largement contribué à la reconnaissance des profilages social⁸ et racial⁹, notamment quant au caractère systémique de ceux-ci et à l'importance de prendre en compte le contexte social du droit, tant dans l'analyse du problème que dans la mise en œuvre des remèdes appropriés. Retenons d'ailleurs que la Commission a formulé de nombreuses recommandations précises en vue d'enrayer les profilages social et racial. Ces recommandations, faites en 2009 et 2011, visent notamment la Ville de Montréal, son service de police¹⁰ et la Société de transport de Montréal¹¹. Elles ont d'ailleurs été réitérées plusieurs fois depuis, entre autres dans le cadre de mesures de redressement proposées par la Commission à la suite d'une enquête ou à l'occasion de l'analyse de projets de loi.

Les travaux entrepris par la Ville de Montréal, le SPVM et la STM en matière de profilages au cours de la période couverte par le bilan qu'ils présentent répondent en partie aux recommandations de la Commission. Au chapitre des avancées, notons que le discours tend à changer et que l'existence des profilages racial et social est maintenant formellement reconnue.

Cela dit, au terme de son analyse du bilan général de la Ville, la Commission déplore l'absence de réponse à plusieurs des recommandations qu'elle a formulées en la matière de même que le manque d'information et de données quant aux résultats concrets attendus. La Commission

⁷ Charte, préc., note 2, art. 52.

⁸ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social*, M^e Christine Campbell et Paul Eid, (Cat. 2.120-8.61), 2009, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/itinérance_avis.pdf

⁹ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés. Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, Paul Eid, Johanne Magloire et M^e Michèle Turenne, 2011, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/Profilage_rapport_FR.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Prouver le profilage racial : perspectives pour un recours civil*, M^e Michèle Turenne, (Cat. 2.120-1.26), 2006, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/prouver_profilage_racial_recours_civil.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le profilage racial : mise en contexte et définition*, M^e Michèle Turenne, (Cat. 2.120-1.25), 2005, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/profilage_racial_definition.pdf;

¹⁰ Ci-après « SPVM ».

¹¹ Ci-après « STM ».

remarque en outre un manque important de cohérence entre les discours publics de la Ville de Montréal — par exemple à titre de membre de la Coalition canadienne des villes contre le racisme et la discrimination¹² participant à la Coalition internationale des villes inclusives et durables sous l'égide de l'UNESCO¹³ ou comme ville hôte du Sommet Vivre ensemble et signataire de la *Déclaration de Montréal sur le vivre ensemble*¹⁴ — et les mesures qu'elle met effectivement en œuvre de concert avec le SPVM et la STM. Plus concrètement, la Commission relève : les difficultés marquées qu'elle rencontre encore aujourd'hui dans le traitement des plaintes de profilage et les procédures judiciaires mettant en cause la Ville de Montréal et, plus particulièrement, le SPVM; les réticences que ces institutions ont eu égard à l'application des mesures de redressement proposées par la Commission dans le cadre de dossiers particuliers, principalement les mesures de nature systémique, et ce, malgré la reconnaissance formelle du problème; de même que le manque de collaboration dont elles font preuve dans le traitement de ces dossiers particuliers, ce qui peut être interprété comme un manque d'écoute et de respect envers les victimes de profilage.

Le mémoire de la Commission est divisé en deux parties. Dans un premier temps, la Commission rappellera les fondements de la lutte aux profilages racial et social de même que les principaux travaux qu'elle a menés en la matière. Elle réitérera alors l'ensemble des recommandations qu'elle a formulées en matière de profilage racial ou social et qui visent la Ville de Montréal, le SPVM ou la STM. Dans un deuxième temps, la Commission s'attardera plus particulièrement à trois éléments du bilan général présenté par la Ville de Montréal, à savoir l'importance de se doter d'indicateurs et de méthodes de collecte de données fiables eu égard aux motifs de discrimination interdite par la Charte, notamment la « race », la couleur,

¹² Voir notamment : COALITION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION, *Les villes contre le racisme*, [En ligne]. <http://unesco.ca/fr/home-accueil/ccmard-ccmcrd%20new>; UNESCO, *Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination*, [En ligne]. <http://www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/fight-against-discrimination/coalition-of-cities/north-america/>; COALITION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION, *Liste des municipalités ayant adhéré à la Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination*, [En ligne]. <http://unesco.ca/~media/unesco/sciences%20sociale/2015%2006%2011%20%20list%20of%20municipalities%20ccmard%20with%20new%20logo.pdf>

¹³ UNESCO, *Coalition internationale des villes inclusives et durables – ICCAR*, [En ligne]. <http://www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/fight-against-discrimination/coalition-of-cities/>

¹⁴ *Déclaration de Montréal sur le vivre ensemble*, Sommet Vivre ensemble, 2015, [En ligne]. <http://ville.montreal.qc.ca/vivreensemble/fr/declaration-de-montreal-sur-le-vivre-ensemble/>

l'origine ethnique et la condition sociale; l'accès à l'égalité en emploi de même que la nécessité pour la Ville de Montréal d'adopter une analyse systémique et intersectorielle des profilages en vue d'assurer le respect des droits protégés par la Charte.

1 LES TRAVAUX DE LA COMMISSION EN MATIÈRE DE PROFILAGE RACIAL ET DE PROFILAGE SOCIAL

1.1 Les profilages racial et social : une entorse au droit à l'égalité et à plusieurs droits fondamentaux de la personne

Le profilage racial et le profilage social sont l'une des formes que prend la discrimination. Cette atteinte au droit à l'égalité a une incidence directe sur l'exercice et le respect de plusieurs autres droits protégés par les documents internationaux ainsi que par les Chartes canadienne et québécoise.

Rappelons d'abord que l'article 7 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*¹⁵ prévoit que tous sont égaux devant la loi. Ce même principe est repris à l'article 26 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*¹⁶. L'article 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* est au même effet :

« La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques. »¹⁷

À l'instar des principaux textes internationaux et nationaux sur les droits de la personne, la Charte québécoise proclame dès son préambule « que tous les êtres humains sont égaux en valeur et en dignité et ont droit à une égale protection de la loi ». Elle édicte en outre à l'article 10 :

¹⁵ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. 217 A (III), Doc. Off. A.G. N.U., 3^e sess., suppl. n° 13, p. 17, Doc. N.U. A/810 (1948) (ci-après « DUDH »).

¹⁶ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 1966, [1976] R.T. Can. n° 47 (ci-après « PIDCP »).

¹⁷ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)], art. 15.

« Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'identité ou l'expression de genre, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit. »¹⁸

Mentionnons aussi l'article 10.1 où la Charte prescrit que « nul ne doit harceler une personne en raison de l'un des motifs visés dans l'article 10 »¹⁹.

Retenons par ailleurs que le droit à la sauvegarde de sa dignité est en cause dans les situations de discrimination, notamment lorsqu'il s'agit de profilage racial ou social. Conformément au droit international²⁰, la Charte québécoise énonce ainsi à l'article 4 que « toute personne a droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation »²¹.

Parmi les autres droits souvent invoqués dans un contexte de profilage racial ou social, mentionnons notamment le droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne²², le droit au respect de sa vie privée²³, le droit de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public²⁴, le droit au libre accès aux moyens de transport, aux lieux publics et aux établissements commerciaux ainsi qu'aux biens et services qu'ils offrent²⁵, de même que plusieurs garanties juridiques et droits judiciaires²⁶.

¹⁸ Charte, préc., note 2, art. 10.

¹⁹ *Id.*, art. 10.1.

²⁰ DUDH, préc., note 15, préambule et art. 1; PIDCP, préc., note 16, préambule.

²¹ Charte, préc., note 2, art. 4.

²² *Id.*, art. 1 al. 1 : « Tout être humain a droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne »; voir également : *Charte canadienne des droits et libertés*, préc., note 17, art. 7.

²³ *Id.*, art. 5 : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée »; voir également : *Charte canadienne des droits et libertés*, préc., note 17, art. 8.

²⁴ *Id.*, art. 12 : « Nul ne peut, par discrimination, refuser de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public. »

²⁵ *Id.*, art. 15 : « Nul ne peut, par discrimination, empêcher autrui d'avoir accès aux moyens de transport ou aux lieux publics, tels les établissements commerciaux, hôtels, restaurants, théâtres, cinémas, parcs, terrains de camping et de caravaning, et d'y obtenir les biens et les services qui y sont disponibles. »

²⁶ *Id.*, art. 23, 24, 24.1, 25 et 28; voir également *Charte canadienne des droits et libertés*, préc., note 17, art. 7, 8 et 9.

(...suite)

1.2 Les travaux de la Commission en matière de profilages racial et social

Le profilage racial se fonde sur des politiques et pratiques voulant que certains délits soient reliés à des personnes appartenant à des groupes racisés²⁷ ou religieux en particulier. Il est également alimenté par des préjugés et stéréotypes qui entraînent trop souvent un déploiement des forces policières disproportionné ou des attitudes arbitraires et préjudiciables à l'égard des personnes visées.

La Commission a adopté une définition du profilage racial qui tient compte du caractère systémique de cette forme de discrimination. Cette définition a d'ailleurs été largement reprise depuis, que ce soit par les tribunaux, notamment par la Cour suprême dans l'affaire *Bombardier*²⁸ ou par le SPVM, plus précisément, dans le cadre de son *Plan stratégique en matière de profilage racial et social 2012-2014*²⁹.

La définition du profilage racial se lit comme suit :

« Le profilage racial désigne toute action prise par une ou des personnes en situation d'autorité à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes, pour des raisons de

Article 23 : « Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle.

[...] »

Article 24 : « Nul ne peut être privé de sa liberté ou de ses droits, sauf pour les motifs prévus par la loi et suivant la procédure prescrite. »

Article 24.1 : « Nul ne peut faire l'objet de saisies, perquisitions ou fouilles abusives. »

Article 25 : « Toute personne arrêtée ou détenue doit être traitée avec humanité et avec le respect dû à la personne humaine. »

Article 28 : « Toute personne arrêtée ou détenue a droit d'être promptement informée, dans une langue qu'elle comprend, des motifs de son arrestation ou de sa détention. »

²⁷ La Commission privilégie l'emploi de l'expression « groupe racisé » plutôt que celle de « minorité visible » (voir, note 103). Elle définit en 2006 la notion de « groupe racisé » : « La notion de groupe racisé fait ressortir le caractère socialement construit de l'idée de "race", dont on sait maintenant qu'elle ne repose sur aucun fondement scientifique crédible. Le participe passé "racisé" renvoie au fait que les prétendues "races" résultent d'un processus de catégorisation externe opérée par le groupe majoritaire ». COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation « Vers une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination »*, (Cat. 2.120-1.28), 2006, p. 1.

²⁸ Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Bombardier Inc. (Bombardier Aéronautique Centre de formation), [2015] 2 R.C.S. 789.

²⁹ SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE MONTRÉAL, *Des valeurs partagées, un intérêt mutuel, Plan stratégique en matière de profilage racial et social (2012-2014)*, 2012, p. 14, [En ligne].
https://www.spvm.gc.ca/upload/Grands%20dossiers/Profilage/Plan_strategique.pdf

sûreté, de sécurité ou de protection du public, qui repose sur des facteurs d'appartenance réelle ou présumée, tels la race, la couleur, l'origine ethnique ou nationale ou la religion, sans motif réel ou soupçon raisonnable, et qui a pour effet d'exposer la personne à un examen ou à un traitement différent.

Le profilage racial inclut aussi toute action de personnes en situation d'autorité qui appliquent une mesure de façon disproportionnée sur des segments de la population du fait notamment, de leur appartenance raciale, ethnique ou nationale ou religieuse, réelle ou présumée. »³⁰

La Commission s'est également inspirée de cette définition en matière de profilage social, en l'adaptant aux motifs de discriminations en cause, particulièrement la condition sociale.

Ainsi, les travaux de la Commission en matière de profilage social, comme les autres études sur la question portent principalement sur la situation des personnes en itinérance. En effet, la source première de la judiciarisation des personnes en situation d'itinérance réside dans les dispositions réglementaires et législatives relatives à l'utilisation du domaine public et dans la manière dont ces instruments juridiques sont appliqués par les forces policières.

Il existe des points communs entre les deux types de discrimination que sont le profilage racial et le profilage social. Dans les deux cas, des populations marginalisées, du fait des motifs de discrimination prohibés par la Charte, subissent des comportements répréhensibles de la part de personnes en situation d'autorité : membres des services de police, agents de sécurité, acteurs du système judiciaire, etc. Il s'agit également toujours de discrimination systémique où la question dépasse le seul rôle des acteurs directement en cause. Enfin, la question de la confiance des populations visées envers les institutions est un enjeu primordial, notamment du fait que les personnes profilées « se sentent en marge de la société, épiées et ciblées lorsqu'elles occupent l'espace public »³¹ et que, quoi qu'elles fassent, elles sont traitées ou jugées en fonction d'une différence assignée à laquelle elles sont toujours ramenées³².

La Commission, prenant acte de ces types de discrimination, a procédé à deux démarches distinctes afin d'identifier les remèdes et les correctifs appropriés. Cependant, soulignons que les profilages racial et social peuvent être présents simultanément dans une même situation. La

³⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2005), préc., note 9, p. 28

³¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 9, p. 24.

³² *Id.*, p. 15.

Commission réfère, à titre d'exemple, à la décision *Radek*³³ dans laquelle le Tribunal des droits de la personne de la Colombie-Britannique a statué que le handicap physique de la plaignante, une Autochtone, ainsi que sa condition sociale constituaient des facteurs contributifs dans le contexte du profilage racial. De l'avis de la Commission, les motifs en cause dans cette affaire réfèrent tant à la description du profilage racial qu'à celle du profilage social. De même, la Commission cite la décision *Campbell*³⁴, où la Cour du Québec reconnaît qu'un jeune Noir circulant dans un quartier pauvre a été victime de profilage en fonction de plusieurs motifs de discrimination, notamment l'âge, le sexe (masculin), l'appartenance ethnique ou raciale et sa condition sociale. À cet égard, la Commission fait remarquer que le fait d'être pauvre ou de circuler dans un quartier pauvre, tel qu'on le relate dans cette affaire, peut être rattaché au phénomène du profilage social.

1.2.1 Les travaux de la Commission en matière de profilage racial

Les difficultés rencontrées par les citoyens des communautés racisées face aux actions de la police ne datent pas d'aujourd'hui.

Dès 1987, la mort d'Anthony Griffin met en évidence le « gouffre de méfiance » existant entre la police et les communautés racisées. De sa propre initiative, la Commission décide alors de se pencher sur « les allégations de traitement discriminatoire et de comportements racistes à l'endroit des minorités ethniques et visibles par les corps policiers ainsi que sur les causes des tensions dans les relations entre ces minorités et les corps policiers »³⁵. Le 16 décembre 1987, la Commission forme un comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles. À l'issue de ses travaux, ce comité « confirme les allégations de traitement discriminatoire et de comportements racistes » dans l'exercice des fonctions policières³⁶, ce qu'on peut, avec le recul, qualifier de profilage racial. C'est entre autres à la suite des

³³ *Radek v. Henderson Development (Canada) Ltd. (No 3)*, 2005 BCHRT 302.

³⁴ *R. c. Campbell*, EYB 2005-87500 (CQQC), 2005 CanLII 2337 (CQQC).

³⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, Résolution COM-295-5.1, 5 décembre 1987. Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, Résolution COM-297-3.1, 16 décembre 1987; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, Résolution COM-318-3.1.1, 22 novembre 1988.

³⁶ COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES CORPS POLICIERS ET LES MINORITÉS VISIBLES ET ETHNIQUES, *Enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques : rapport final du Comité d'enquête à la Commission des droits de la personne du Québec*, 1988, p. 389.

recommandations de ce rapport que le gouvernement institua le système québécois de déontologie policière³⁷.

En 2003, à la suite de rencontres avec des représentants du réseau communautaire, la ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (maintenant ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion), M^{me} Michelle Courchesne, annonce la création d'un « groupe de travail sur le profilage racial »³⁸ auquel la Commission participe activement. Dès les premières rencontres de ce groupe de travail, on part de l'idée que le profilage racial existe et ne constitue pas un phénomène nouveau. Les participants ne peuvent toutefois en évaluer l'ampleur vu l'insuffisance d'études récentes en la matière³⁹.

Ainsi, c'est depuis 2003 que la Commission qualifie de profilage racial, les cas de discrimination mettant en cause les actions des forces de l'ordre envers les Autochtones, les minorités racisées ou religieuses, notamment dans le cadre du traitement des plaintes qu'elle reçoit et traite à cet égard.

Cela dit, constatant toujours le caractère systémique du phénomène et les difficultés d'en faire la preuve sur une base individuelle, la Commission a jugé nécessaire d'aller au-delà du processus de plaintes conventionnel. C'est pourquoi elle a mené en 2009 et 2010 une consultation⁴⁰ sur la question du profilage racial et de la discrimination systémique à l'égard des jeunes racisés au Québec⁴¹.

³⁷ *Id.*, p. 298 à 338.

³⁸ La première réunion de ce groupe de travail composé de représentants du MRCI, d'institutions gouvernementales et d'organismes communautaires, a eu lieu le 27 octobre 2003.

³⁹ Emerson Douyon écrit : « À l'entrée du système, on trouve la police qui sélectionne les cohortes. La police au Québec est-elle raciste de par la manière d'exercer un contrôle social informel dans ses relations avec les minorités [...] ? Quand on sait que la matière première sur laquelle travaille la justice pénale vient en grande partie de la police, la question paraît très pertinente. » EMERSON DOUYON, « Groupes minoritaires et systèmes de justice », dans INSTITUT CANADIEN D'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE, *Dialogues sur la justice : le public, le législateur, les tribunaux et les médias*, Éditions Thémis, 2004, p. 299, aux p. 305-306; DENISE HELLY, « Are Muslims discriminated against in Canada Since September 2001? », (2004) 36 *Canadian Ethnic Studies Journal* 24.

⁴⁰ Charte, préc., note 2, art. 71 al. 2(7).

⁴¹ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial. Document de consultation sur le profilage racial*, Paul Eid, M^{re} Michèle Turenne, avec la participation de Johanne Magloire, 2010, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/profilage_racial_consultation.pdf

En donnant une voix aux victimes de profilage racial, cette consultation a suscité une prise de conscience collective relativement à ce problème de même qu'aux conséquences de celui-ci.

Ainsi, on a mis en lumière la surveillance ciblée dont sont l'objet les minorités racisées de la part des services de police et des équipes des transports en commun, particulièrement de la Ville de Montréal, de même que les conséquences de celle-ci. On pense entre autres aux interpellations et aux arrestations disproportionnées ou abusives de même qu'à la surjudiciarisation des personnes issues des communautés racisées.

Cette consultation a permis en outre de cerner les pistes de solutions pour contrer le profilage racial et la discrimination systémique. Au terme de cet exercice, la Commission a formulé plusieurs recommandations, notamment à l'égard des municipalités, services de police et sociétés de transport en commun. S'il est une conclusion qu'on peut tirer de cette démarche, c'est que les problèmes de profilage racial et de discrimination systémique perçus par les jeunes racisés sont suffisamment importants pour que la société dans son ensemble se sente interpellée⁴² et que les institutions et acteurs concernés se concertent afin de mettre en œuvre les remèdes appropriés.

Notons que ces recommandations s'inscrivent dans la perspective adoptée par la Commission de vérité et réconciliation du Canada dont les appels à l'action visent notamment à « éliminer, au cours de la prochaine décennie, la surreprésentation des Autochtones en détention et de publier des rapports annuels détaillés sur l'évaluation des progrès en ce sens »⁴³.

1.2.2 Les travaux de la Commission en matière de profilage social

Si, dans le cas du profilage racial, c'est la « race », la couleur de la peau ou l'origine ethnique ou nationale, ou la religion — réelle ou présumée — qui fonde la discrimination, dans le cas du

⁴² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 9, p. 111.

⁴³ COMMISSION DE VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION DU CANADA, *Commission de vérité et réconciliation du Canada : Appels à l'action*, 2012, p. 4, [En ligne].
http://www.trc.ca/websites/trcinstitution/File/2015/Findings/Calls_to_Action_French.pdf

profilage social, ce sont plutôt des signes perçus de pauvreté et de marginalité qui provoquent celle-ci⁴⁴.

Consciente de la situation de vulnérabilité des personnes itinérantes et des obstacles importants qu'elles rencontrent pour faire valoir leurs droits (exclusion sociale, manque d'information, méconnaissance de leurs droits, problème de santé mentale, ressources matérielles, etc.), la Commission a entrepris ses travaux en la matière. Dès l'été 2004, plusieurs groupes ont interpellé la Commission afin qu'elle mène une enquête systémique sur des allégations de discrimination commises à l'égard des personnes en situation d'itinérance à Montréal, notamment par le SPVM. Un groupe de travail tripartite a alors été constitué sur la question, regroupant des représentants de la Commission, du Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal, du SPVM et de la STM, de même que des élus membres du comité exécutif de la Ville de Montréal, du maire de l'arrondissement Ville-Marie, des conseillers et des responsables de la sécurité publique et du développement social de la Ville.

De plus, analysant la judiciarisation des personnes itinérantes sous l'angle de la discrimination interdite par la Charte, la Commission a rendu un avis sans équivoque intitulé *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social*. L'analyse de la Commission a entre autres permis de confirmer les biais discriminatoires qu'emportent certains règlements municipaux qui ont pour effet de restreindre l'accès à l'espace public pour les personnes en situation d'itinérance.

Là encore, la Commission a formulé plusieurs recommandations visant à lutter contre le profilage social. Elle réitère ici l'ensemble de ces recommandations et rappelle l'urgence de les mettre en œuvre⁴⁵.

⁴⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p. 87-89.

⁴⁵ *Id.*, p. 199-202.

2 LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION EN REGARD DU BILAN GÉNÉRAL PRÉSENTÉ PAR LA VILLE EN MATIÈRE DE PROFILAGES RACIAL ET SOCIAL

2.1 L'importance de se doter d'indicateurs et de méthodes de collecte de données fiables

Le premier élément du bilan général présenté par la Ville de Montréal sur lequel la Commission souhaite plus particulièrement s'attarder a trait à l'importance de se doter d'indicateurs et de méthodes de collecte de données fiables afin de documenter les profilages racial et social. Dans la section qui suit (2.1.1), la Commission traitera d'abord de la collecte de données relatives à la « race », la couleur et l'origine ethnique ou nationale des personnes interpellées ou arrêtées, de l'intérêt des indicateurs en raison des défis importants qui se posent en matière de preuve, de la nécessité de se doter de procédés de collecte respectant les droits ainsi que de statistiques relatives à l'itinérance et au profilage social. Elle abordera ensuite (2.2.2) l'insuffisance des indicateurs liés aux plaintes formulées en matière de profilages et la prudence qui est de mise quant à leur interprétation.

2.1.1 Se doter d'indicateurs et de méthodes de collecte de données fiables

A La collecte de données relative à la « race », la couleur et l'origine ethnique ou nationale des personnes interpellées ou arrêtées

Dans le cadre de son rapport de consultation sur le profilage racial, la Commission écrivait qu'il y a « urgence de recueillir des données exhaustives afin de documenter la situation non seulement au regard des actions des forces de l'ordre, mais également de tout le système judiciaire »⁴⁶. Elle recommandait en conséquence que « les ministères et les institutions concernés se dotent de méthodes et d'indicateurs uniformes pour recueillir des données sur l'origine ethnique et la couleur des populations qu'ils desservent, et puissent ainsi déceler les possibles biais discriminatoires »⁴⁷. Plus précisément, la Commission recommandait « que les services de police municipaux, ainsi que la Sûreté du Québec, recueillent et publient systématiquement des données concernant l'appartenance raciale présumée des individus dans le cas des actions policières afin de documenter le phénomène et de prendre les mesures appropriées; que ces mêmes mécanismes soient établis par les sociétés de transport en

⁴⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 9, p. 36.

⁴⁷ *Id.*, p. 113.

commun au regard des actions de leurs préposés »⁴⁸. Elle recommandait en outre que « le ministère de la Sécurité publique et les villes établissent une procédure de reddition de comptes annuelle relativement aux actions entreprises pour contrer le profilage racial par les corps de police »⁴⁹.

La Commission déplore qu'aucune mesure à cet effet n'ait été prise par la Ville de Montréal, le SPVM et la STM. Le bilan général présenté par la Ville constitue d'ailleurs une illustration marquante de l'importance de se doter d'indicateurs fiables et de méthodes de collecte de données appropriées afin de mesurer l'ampleur du problème et les avancées réalisées. En l'absence de telles données, le bilan nous confine à une évaluation pour le moins approximative des avancées réalisées eu égard aux actions entreprises depuis 2012. La Commission réitère donc les recommandations formulées en la matière.

Au moment de la consultation sur le profilage racial organisée par la Commission, le Barreau du Québec recommandait également « l'enregistrement systématique des interventions policières » tenant compte « de la race de la personne interpellée, du motif et du résultat de l'intervention afin qu'elles puissent être vérifiées » et que les données ainsi recueillies soient utilisées « pour établir des pratiques policières justes et équitables »⁵⁰. Encore récemment, à la suite d'un projet pilote de collecte de données relatives à la « race », la Commission ontarienne des droits de la personne réitérait que « la collecte appropriée de données est nécessaire pour surveiller efficacement les cas de discrimination, cerner et éliminer les obstacles systémiques, remédier aux désavantages historiques et promouvoir une égalité réelle »⁵¹.

Plusieurs instances de l'Organisation des Nations Unies⁵² œuvrant en matière de droits de la personne en sont venues à la même conclusion. Dans le cadre de ses *Observations finales* sur le Canada publié en 2012, le Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale

⁴⁸ *Id.*, p. 114.

⁴⁹ *Id.*, p. 115.

⁵⁰ BARREAU DU QUÉBEC, *Mémoire en réponse à la consultation sur le profilage racial de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2010, p. 55, [En ligne]. <https://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2010/20100610-profilage-racial.pdf>

⁵¹ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Réponse de la CODP au rapport Données sur la race et contrôles routiers à Ottawa*, 2016, [En ligne]. <http://www.ohrc.on.ca/fr/book/export/html/19706>

⁵² Ci-après « ONU ».

demandait au Canada de lui fournir « des données statistiques sur le traitement des Afro-Canadiens dans le système de justice pénale »⁵³. Dans ses *Observations finales* sur le Canada rendues publiques en 2007, le Comité relevait déjà « l'absence de statistiques générales ventilées par groupe ethnique et racial sur les crimes de haine, le profilage racial et les interventions policières »⁵⁴. Dans les deux cas, le Comité référerait alors entre autres à la *Recommandation générale n° 31 concernant la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de justice pénale* qu'il a produit en 2004⁵⁵. Le Comité y rappelle que les États parties devraient « prêter la plus grande attention aux indicateurs possibles de discriminations raciales »⁵⁶, tels « l'absence ou l'insuffisance de renseignements sur le comportement des agents chargés de l'application des lois vis-à-vis des personnes appartenant [à des groupes racisés] »⁵⁷ et « les taux proportionnellement plus élevés de délinquance imputés aux personnes appartenant à ces groupes »⁵⁸. Le Comité souligne également que les États parties « devraient procéder à des collectes d'informations régulières et publiques auprès des autorités policières, judiciaires, pénitentiaires et des services d'immigration, dans le respect des normes relatives à la confidentialité, à l'anonymat et à la protection des données à caractère personnel »⁵⁹.

En 2010, au terme de sa dernière mission au Canada, l'Experte indépendante de l'ONU sur les questions relatives aux minorités recommandait en outre ce qui suit à ce propos :

« Statistics should be collected and publicly reported which anonymously identify the ethnicity of the subject each time an officer stops a person, noting the nature

⁵³ COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Canada*, Doc. N.U. CERD/C/CAN/CO/19-20 (4 avril 2012), par. 11e), [En ligne]. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=5

⁵⁴ COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Canada*, Doc. N.U. CERD/C/CAN/CO/18 (25 mai 2007), par. 11, [En ligne]. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=5

⁵⁵ COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE, *Recommandation générale XXXI concernant la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de justice pénale*, (20 août 2004), [En ligne]. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=11

⁵⁶ *Id.*, par. 1.

⁵⁷ *Id.*, par. 1c).

⁵⁸ *Id.*, par. 1d).

⁵⁹ *Id.*, par. 2.

and justification for the action. Data should be retained to assess what percentage of those stops has resulted in grounds for arrest and convictions. Disaggregated data should be required throughout the criminal justice system and publicly reported annually, as a measure to enforce bans on racial profiling. »⁶⁰

Mentionnons par ailleurs que la *Loi prévoyant des mesures contre le racisme*⁶¹ que vient d'adopter l'Assemblée législative de l'Ontario permet d'obliger, suivant les normes établies, « la collecte, l'utilisation et la gestion de renseignements, notamment de renseignements personnels, afin de repérer et de surveiller les manifestations de racisme systémique et les disparités raciales en vue d'éliminer le racisme systémique et de faire progresser l'équité raciale »⁶². Le cas échéant, les organismes publics visés, incluant les municipalités⁶³, devront respecter les normes fixées quant à la collecte des renseignements personnels et aux circonstances éventuelles dans lesquelles ils pourront être recueillis. Un intérêt particulier devra également être porté quant à leur utilisation, l'anonymisation des données et l'utilisation des renseignements anonymisés, l'établissement de rapports sur leur utilisation de même que leur conservation, sécurisation et élimination en toute sûreté⁶⁴.

D'autres initiatives de collecte de données relatives à la « race » ou l'origine ethnique ou nationale des personnes interpellées dans le cadre de contrôle policier sont également mises en œuvre ailleurs dans le monde, notamment au Royaume-Uni et dans bon nombre d'États des États-Unis⁶⁵. Sans représenter un modèle parfait, ces initiatives illustrent bien la possibilité de

⁶⁰ EXPERTE INDÉPENDANTE SUR LES QUESTIONS RELATIVES AUX MINORITÉS, *Rapport de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités, Mission au Canada*, Doc. N.U. A/HRC/13/23/Add.2 (8 mars 2010), par. 102, [En ligne]. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/118/61/PDF/G1011861.pdf?OpenElement>

⁶¹ *Loi prévoyant des mesures contre le racisme*, L.O. 2017, c. 15.

⁶² *Id.*, art. 6(1).

⁶³ *Id.*, art. 1.

⁶⁴ *Id.*, art. 6(2).

⁶⁵ Voir notamment à ce sujet : US DEPARTMENT OF JUSTICE, CIVIL RIGHTS DIVISION, *Investigation on the Baltimore City Police Department*, 10 août 2016, [En ligne]. <https://www.justice.gov/crt/file/883296/download>; HER MAJESTY'S INSPECTORY OF CONSTABULARY, *Stop and search Powers: Are the police using them effectively and fairly?*, 2013, [En ligne]. <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmic/media/stop-and-search-powers-20130709.pdf>; AGENCE EUROPÉENNE DES DROITS FONDAMENTAUX, *Pour des pratiques de police plus efficaces, Guide pour comprendre et prévenir le profilage ethnique discriminatoire*, 2010, [En ligne]. <http://fra.europa.eu/fr/publication/2013/pour-des-pratiques-de-police-plus-efficaces-guide-pour-comprendre-et-prevenir-le>; Deborah RAMIREZ, Jack McDEVITT et Amy FARELL, *A Resource Guide on Racial Profiling Data Collection Systems: Promising Practices and Lessons Learned*, Boston, Northeastern University et U.S.

(...suite)

procéder à une collecte de données sans porter atteinte aux droits des personnes interpellées ou arrêtées.

B L'importance des indicateurs et les défis de faire la preuve des profilages

Retenons que la définition d'indicateurs adéquats de même que l'élaboration et la mise en œuvre de méthodes fiables de collecte de données s'avèrent d'autant plus importantes en matière de profilages que cette forme de discrimination se traduit le plus souvent par des pratiques inconscientes, largement invisibles et difficiles à prouver⁶⁶. La Commission l'a déjà constaté : le profilage « revêt en général des formes subtiles et insidieuses »⁶⁷, notamment parce qu'« il n'est pas évident de prouver qu'une intervention policière était fondée, non pas sur un motif réel et un soupçon raisonnable, mais plutôt sur [un motif de discrimination interdite] »⁶⁸.

La jurisprudence reconnaît d'ailleurs qu'une preuve de profilage peut rarement être directe et que la démonstration doit le plus souvent en être faite à l'aide de preuves circonstancielles. La Cour suprême le confirme dans l'affaire *Bombardier*⁶⁹. Le Tribunal des droits de la personne du Québec écrit également à ce sujet que « comme [le profilage racial] peut aussi être le résultat de préjugés inconscients, le lien entre un traitement différencié et un motif interdit de discrimination s'infère plutôt à partir d'éléments tirés de la preuve circonstancielle »⁷⁰. La Cour d'appel de l'Ontario notait également ce qui suit à ce propos dans l'arrêt *Brown* rendu en 2003 :

« A racial profiling claim could rarely be proved by direct evidence. This would involve an admission by a police officer that he or she was influenced by racial stereotypes in the exercise of his discretion to stop a motorist. Accordingly, if racial profiling is to be proven it must be done by inference drawn from circumstantial evidence. »⁷¹

Department of Justice, 2000. Voir également : *Police and Criminal Evidence Act 1984 Code A: Code of Practice for the exercise by police officers of statutory powers of stop and search*, 2011.

⁶⁶ Voir à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2006), préc., note 9.

⁶⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 9, p. 10.

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Bombardier Inc. (Bombardier Aéronautique Centre de formation)*, préc., note 28.

⁷⁰ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Montréal (Service de police de la ville de)*, [2012] R.J.Q. 907 (TDPQ), par. 184, conf. par 2012 QCCA 1501.

⁷¹ *R. v. Brown*, (2003) 64 O.R. (3d) 161 (C.A.), par. 44.

Une enquête réalisée au début de l'année 2016 en France eu égard aux relations entre la police et la population dans le contexte des contrôles d'identité en vient au même constat. Alors que les résultats de cette enquête rendent clairement compte « d'un traitement différencié des personnes selon leur âge et leur appartenance supposée à tels ou tels groupes sociaux [particulièrement envers les jeunes hommes perçus comme noirs ou arabes/maghrébins] »⁷², le Défenseur des droits de la France conclut ainsi :

« Face à ces situations, la très grande majorité des personnes concernées déclarent ne pas avoir engagé des démarches pour faire valoir leurs droits, considérant que "ça ne sert à rien" ou que "ça n'en vaut pas la peine". À cette résignation s'ajoute un élément important cité par une personne sur deux : la difficulté à apporter des éléments de preuve, ce qui renvoie notamment à l'absence de dispositif de traçabilité. »⁷³

Au-delà des règles encadrant l'admission de la preuve devant un tribunal, la collecte et l'analyse de données fiables relatives aux différents motifs de discrimination interdite permettent entre autres de mesurer le biais discriminatoire introduit dans l'application de la loi. Elles mènent notamment à évaluer : l'incidence du déploiement des forces de l'ordre et de la surveillance policière sur les taux de criminalité enregistrés dans les secteurs où on remarque une importante présence de personnes issues de groupes racisés ou de personnes en situation d'itinérance; le rôle des stéréotypes et préjugés associant certaines infractions aux caractéristiques des personnes profilées; le risque plus grand que courent les minorités racisées ou les personnes en situation de pauvreté ou d'itinérance de subir un traitement différent et inégal à toutes les étapes du processus judiciaire.

À l'inverse, l'absence de données fiables contribue à ce que le professeur Bernard E. Harcourt a appelé la prophétie du profilage : « le profilage racial, lorsqu'il fonctionne, constitue une prophétie qui se vérifie par elle-même. Elle aggrave au fil du temps la perception de la corrélation entre le groupe ciblé et la criminalité »⁷⁴. Ainsi, ajoute le professeur Tanovich :

⁷² DÉFENSEUR DES DROITS, *Enquête sur l'accès aux droits, Relations police/population : le cas des contrôles d'identité*, 2017, p. 31, [En ligne]. https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport-enquete_relations_police_population-20170111_1.pdf

⁷³ *Id.* [notre soulignement].

⁷⁴ Bernard E. HARCOURT, *Against Prediction : Profiling, Policing and Punishing in an Actuarial Age*, Chicago, University of Chicago Press, 2007, p. 154, cité dans Jimmy BOURQUE, Stefanie LEBLAND, Anouk UTZSCHNEIDER et Christopher WRIGHT, *Efficacité du profilage dans le contexte de la sécurité nationale*, Commission canadienne des droits de la personne, 2009, p. 62, [En ligne]. http://www.umoncton.ca/crde/files/crde/wf/wf/pdf/Projets/profilage_fra.pdf

« consequently, one of the most significant steps that can be taken to adress racial profiling is for the police be compelled to record, either electronically or in writing, who they stop and investigate »⁷⁵.

C La collecte de données et le respect des droits

Il est vrai que la collecte systématique et l'analyse de données relevant de la « race », de la couleur ou de l'origine ethnique ou nationale des personnes interpellées ou arrêtées soulèvent d'importants enjeux relatifs au respect des droits et libertés de la personne protégés par la Charte.

Le Barreau du Québec recommande à cet égard que « l'information [soit] recueillie conformément aux lois qui concernent la vie privée et la protection des renseignements personnels »⁷⁶.

La Commission ontarienne des droits de la personne rappelle également que « ces données ne devraient pas être recueillies à des fins de renseignement, mais plutôt dans le but de cerner, de surveiller et d'éliminer les situations de discriminations et, finalement, d'accroître la confiance de la communauté »⁷⁷. En conséquence, elle ajoute que « les données devraient être conservées séparément des données du renseignement ou des données d'enquête, et on ne devrait pas pouvoir y avoir accès à ces fins »⁷⁸. Elles devraient en outre être « normalisées, désagrégées, compilées et rendues publiques »⁷⁹.

Rappelons que la Commission ontarienne des droits de la personne a publié un guide complet sur la collecte de données relatives aux droits de la personne⁸⁰. Elle y mentionne notamment ce qui suit :

⁷⁵ David M. TANOVICH, « E-Racing Racial Profiling », (2004) 41 *Alta. L. Rev.* 905, 919.

⁷⁶ BARREAU DU QUÉBEC, préc., note 50, p. 55.

⁷⁷ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, préc., note 51.

⁷⁸ *Id.*

⁷⁹ *Id.*

⁸⁰ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Comptez-moi! Collecte de données relatives aux droits de la personne*, 2009, [En ligne]. <http://www.ohrc.on.ca/fr/book/export/html/3293>

« Le plus important est de recueillir les données d'une façon conforme aux techniques de collecte de données acceptées, au respect de la vie privée et aux lois applicables. La collecte doit également être effectuée dans un but conforme au Code, par exemple : surveiller et évaluer la discrimination, constater et renverser des obstacles d'ordre systémique, atténuer ou empêcher un désavantage et promouvoir l'égalité substantielle pour les personnes visées par les motifs [de discrimination]. »⁸¹

Il faut ainsi tenir compte des droits et libertés de la personne protégés par la Charte, des dispositions relatives au respect de la vie privée et à la protection des renseignements personnels dans l'élaboration d'indicateurs fiables et de méthodes de collecte de données. La même prudence devrait d'ailleurs prévaloir dans l'analyse et l'utilisation des données recueillies. La Commission demeure néanmoins d'avis que cela ne constitue pas un obstacle à la collecte de données, notamment dans le cadre de méthodes qui reposent, non pas sur l'auto-identification de la personne interpellée, mais sur l'inscription par le policier de l'appartenance « raciale » ou l'origine ethnique ou nationale qu'il perçoit ou présume quand il interpelle une personne. Au contraire, « cela constitue un moyen nécessaire au suivi des discriminations et à la résolution du problème »⁸².

La Commission réitère donc les recommandations suivantes :

- que la Ville de Montréal, le SPVM et la STM se dotent de méthodes et d'indicateurs uniformes pour recueillir des données sur l'origine ethnique et la couleur des populations qu'ils desservent, et puissent ainsi déceler les possibles biais discriminatoires;
- que le SPVM recueille et publie systématiquement des données concernant l'appartenance raciale présumée des individus dans le cas des actions policières afin de documenter le phénomène et de prendre les mesures appropriées; que ces mêmes mécanismes soient établis par la STM au regard des actions de ses préposés;
- et que la Ville de Montréal établisse une procédure de reddition de comptes annuelle relativement aux actions entreprises pour contrer le profilage racial.

⁸¹ *Id.*, p. 10.

⁸² OPEN SOCIETY FOUNDATIONS, *Réduire le profilage ethnique au sein de l'Union européenne, Un manuel de bonnes pratiques*, 2012, p. 91.

D Les statistiques relatives à l'itinérance et au profilage social

S'agissant toujours de l'importance de se doter d'indicateurs et de méthodes de données fiables, la Commission retient le caractère insuffisant du dénombrement des personnes en situation d'itinérance auquel la Ville de Montréal a procédé en mars 2015 et qui est cité dans le bilan général qu'elle présente.

À l'instar de nombreux intervenants, la Commission a déjà souligné la nécessité de prendre en compte les différents types d'itinérance, les nombreuses stratégies empruntées au cours d'une période d'itinérance et les multiples cas de figure, notamment eu égard à l'inscription dans le temps de la situation d'itinérance d'un même individu⁸³.

Au moment d'écrire son avis sur le profilage social, la Commission se basait sur l'estimation la plus fiable dont elle disposait alors et qui établissait le nombre de personnes itinérantes à Montréal-Centre à 28 214⁸⁴. Elle notait en outre que ce nombre représentait forcément une sous-estimation puisque la méthodologie retenue ne permettait de dénombrer que les personnes itinérantes faisant usage des ressources d'assistance à leur disposition. Ainsi, ajoutait la Commission, « le nombre de personnes itinérantes à Montréal se situait autour de 30 000 en 2005 »⁸⁵.

En 2014, dans le cadre de la Politique nationale de lutte à l'itinérance, le gouvernement du Québec cite également le nombre de 28 214 et indique qu'« il se dégage un consensus dans les milieux de l'intervention et de la recherche voulant que le phénomène de l'itinérance se soit amplifié au cours des dix-sept dernières années »⁸⁶.

⁸³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p. 6.

⁸⁴ *Id.*, p. 7, citant Louise FOURNIER et al., *Enquête auprès de la clientèle des ressources pour personnes itinérantes de Montréal-Centre et de Québec. 1998-1999. Enquête menée pour l'Institut de la statistique du Québec*, 2001.

⁸⁵ *Id.*, p. 8, citant GOUVERNEMENT DU CANADA, *Cadre canadien en matière de logement, document de contexte*, présentation Powerpoint, table ronde d'experts sur le logement, Halifax, 2005; RÉSEAU D'AIDE AUX PERSONNES SEULES ET ITINÉRANTES À MONTRÉAL, *Une politique en itinérance : une nécessité à Montréal. Mémoire déposé à la Commission parlementaire sur l'itinérance*, 2008, [En ligne]. <http://www.rapsim.org/docs/memoirecommpar108.pdf>

⁸⁶ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Ensemble pour éviter la rue et en sortir, Politique nationale de lutte à l'itinérance*, 2014, p. 22, [En ligne]. <http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2013/13-846-03F.pdf>

Il s'avère donc difficile de concilier ces constats avec les principales données issues du dénombrement des personnes en situation d'itinérance. Sans remettre en question l'estimation de 3 016 personnes en situation d'itinérance à laquelle sont arrivés les chercheurs dans le cadre de cette opération, la Commission retient que celle-ci ne présente que l'itinérance visible⁸⁷ et omet de considérer les aléas dans le temps et dans l'espace qui caractérise souvent l'itinérance. Comme le notent les auteurs du rapport rendu public à la suite du dénombrement : « [...] un grand nombre de personnes itinérantes un jour donné ne le seront pas nécessairement un autre jour : c'est le cas des personnes en situation d'itinérance situationnelle (ponctuelle) ou épisodique. [...] Il est impossible à partir de nos données de savoir le nombre de personnes qui sont itinérantes à Montréal au cours d'une année »⁸⁸.

Or, il importe de tenir compte de l'ensemble de ces personnes, tant pour dresser le portrait du problème que pour définir les mesures visant à y remédier.

Les travaux de la Commission en matière de profilage social illustrent l'importance de se doter d'indicateurs et de méthodes systématisées de collecte de données permettant de cerner l'ampleur, l'évolution dans le temps et les sources de la judiciarisation de personnes itinérantes à Montréal⁸⁹. Rappelons que c'est notamment sur la base de données quantitatives recueillies par les professeures Céline Bellot et Marie-Ève Sylvestre que la Commission a pu démontrer l'ampleur du profilage social à Montréal⁹⁰.

Encore une fois, il n'est pas indispensable de disposer d'une preuve statistique pour prouver la discrimination systémique et le profilage social⁹¹. Au-delà de ces considérations judiciaires, la Commission demeure cependant convaincue de la nécessité de disposer de données fiables et

⁸⁷ Éric LATIMER, James MCGREGOR, Christian MÉTHOT et Alison SMITH, *Je compte MTL 2015 : Dénombrement des personnes en situation d'itinérance à Montréal le 24 mars 2015*, 2015, [En ligne]. https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/D_SOCIAL_FR/MEDIA/DOCUMENTS/RAPPORT_DENOMBREMENT_PERSONNES_SITUATION_ITINERANCE.PDF

⁸⁸ *Id.*, p. 44.

⁸⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p. 31.

⁹⁰ *Id.*, p. 31. Voir notamment : Céline BELLOT et Marie-Eve SYLVESTRE, *La judiciarisation des personnes en situation d'itinérance à Montréal : 15 années de recherche – faits et enjeux (1994-2010)*, Rapport de recherche, 2012.

⁹¹ *Radek v. Henderson Development (Canada) Ltd.*, préc., note 33, par. 509; citant à ce sujet : *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, par. 77 et 80. Voir également : *Vancouver Area Network of Drug Users v. British Columbia (Human Rights Tribunal)*, 2015 BCSC 534.

exhaustives afin d'assurer le suivi du profilage et la résolution de ce problème, et ce, tant en matière de profilage social que de profilage racial.

La Commission déplore donc que le bilan général de la Ville de Montréal ne présente aucune mesure permettant la collecte et la publication systématisées de données en matière de profilage social.

2.1.2 L'insuffisance d'indicateurs liés aux plaintes formulées en matière de profilages

Puisque le bilan général de la Ville fait état de statistiques relatives aux plaintes, la Commission tient à rappeler que celles-ci ne constituent que la pointe de l'iceberg. Le nombre de plaintes formulées en matière de profilage racial et de profilage social n'est qu'un indicateur fort limité de la prévalence de ceux-ci. Quelles soient déposées à la Commission, auprès du Commissaire à la déontologie policière ou directement auprès du SPVM, ces plaintes ne sauraient, à elles seules, constituer un indicateur fiable de la mesure des profilages racial et social ou remplacer la mise en œuvre d'une collecte adéquate de données relatives aux motifs de discrimination des personnes interpellées et arrêtées.

Dans le cadre de son Plan stratégique 2015-2019, au chapitre des droits des personnes en situation de vulnérabilité ou d'exclusion, la Commission souligne que « certaines situations liées aux droits de la personne ou aux droits de la jeunesse sont particulièrement critiques [...] parce qu'il y a un nombre à peu près inexistant de plaintes »⁹². Ainsi, ajoute la Commission, des personnes en situation de vulnérabilité « font face à des difficultés criantes et sont l'objet de discrimination historique et croisée », mais « malgré cela, elles sont peu entendues »⁹³. Parmi celles-ci, on compte des personnes en situation d'itinérance, mais également des personnes ayant des problèmes de santé mentale, des personnes racisées, des Autochtones et certains groupes de jeunes. Elles sont à risque de vivre des situations de profilage racial, de profilage social ou même les deux.

⁹² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Plan stratégique 2015-2019*, 2015, p. 7, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/Planification_strategique_2015-2019.pdf

⁹³ *Id.*

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale en vient d'ailleurs à la même conclusion lorsqu'il traite de l'absence ou de la rareté des plaintes, des poursuites ou des jugements rendus en matière de discrimination :

« l'absence ou la rareté des plaintes, des poursuites et des jugements concernant des actes de discrimination [...] ne devrait pas, en effet, être regardée comme nécessairement positive, contrairement à ce que pensent certains États. Elle peut aussi révéler, soit une information insuffisante des victimes sur leurs droits, soit la peur d'une réprobation sociale ou de représailles, soit la crainte du coût et de la complexité des procédures judiciaires de la part de victimes dont les ressources sont limitées, soit un manque de confiance à l'égard des autorités de police et de justice, soit une insuffisante attention ou sensibilisation de ces autorités à l'égard des infractions de racisme. »⁹⁴

La professeure Emmanuelle Bernheim le souligne également :

« La revendication et la mise en œuvre des droits ne sont pas forcément un exercice aisé malgré les procédures prévues pour les faciliter. Différentes études démontrent notamment le non-recours aux droits et aux mécanismes de solidarité sociale des populations vulnérables qui y seraient admissibles, notamment en raison des démarches nécessaires. »⁹⁵

Ces considérations renvoient toutes à des facteurs d'inégalité dans l'accessibilité à la justice et aux tribunaux encore bien réels et c'est pourquoi les statistiques relatives aux plaintes formulées en matière de profilages racial ou social ne constituent pas, à elles seules, un indicateur de l'ampleur du phénomène. Le recours à celles-ci ne saurait remplacer la définition d'indicateurs fiables en la matière et la mise en œuvre de méthodes de collecte de données appropriées.

2.2 L'accès à l'égalité en emploi des personnes racisées et des Autochtones

Dans son rapport de consultation sur le profilage racial, la Commission soulignait que l'une des conditions essentielles pour enrayer le profilage racial et la discrimination systémique résidait dans l'atteinte de la représentation, dans les effectifs des organismes publics visés par la consultation, des employés appartenant aux groupes historiquement discriminés en emploi, tels

⁹⁴ COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE, préc., note 55, par. 1b) [notre soulignement].

⁹⁵ Emmanuelle BERNHEIM, « Repenser la vulnérabilité sociale en termes d'égalité réelle: une contribution des droits de la personne », dans S.F.P.B.Q., *La protection des personnes vulnérables*, 2011, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011, p. 188, à la p. 196. Voir également : DÉFENSEUR DES DROITS, préc., note 72.

que les personnes racisées et les Autochtones⁹⁶. Elle constatait alors que très peu d'organismes publics, pourtant assujettis à l'obligation d'implanter des programmes d'accès à l'égalité en emploi depuis une dizaine d'années, atteignaient leurs objectifs de représentation⁹⁷. Or, selon la Commission, la diversification du personnel de ces institutions permet aux employés qui ne sont pas des personnes racisées ou des Autochtones de faire face à leurs préjugés et stéréotypes racistes⁹⁸. Elle profite également aux jeunes des minorités racisées pour lesquels le sentiment d'appartenir à la société québécoise augmente puisqu'ils peuvent s'identifier à des modèles de réussite sociale⁹⁹.

Rappelons qu'au moment de la publication du bilan, la Ville de Montréal, le SPVM et la STM sont assujettis depuis plus de 15 ans à l'obligation d'appliquer un programme d'accès à l'égalité en emploi en vertu de la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi¹⁰⁰. Cette loi établit un cadre particulier d'accès à l'égalité dans certains organismes publics¹⁰¹. Elle a pour objet de corriger la situation des personnes appartenant à des groupes victimes de discrimination en emploi, soit les femmes, les personnes handicapées au sens de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*¹⁰², les Autochtones, les personnes qui font partie d'une minorité « visible »¹⁰³ en raison de leur « race » ou de la couleur de leur peau de même que les personnes appartenant à une minorité ethnique, à savoir celles dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais et qui font partie d'un groupe autre que celui des Autochtones et celui des personnes qui font partie d'une

⁹⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 9, p. 20.

⁹⁷ *Id.*

⁹⁸ *Id.*

⁹⁹ *Id.*

¹⁰⁰ Loi sur l'accès à l'égalité en emploi, préc., note 4. Notons que le SPVM applique un programme d'accès à l'égalité depuis 1991 et la STM depuis 1987. Ces programmes ont été implantés volontairement par les deux organismes jusqu'à l'adoption de la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi en 2001. En vertu de l'article 2 de cette loi, ces organismes publics doivent employer 100 personnes ou plus pendant six mois successifs au cours de chacune de deux années consécutives pour être assujettis à l'obligation d'implanter un programme d'accès à l'égalité en emploi.

¹⁰¹ Charte, préc., note 2, art. 86.

¹⁰² *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*, RLRQ, c. E-20.1

¹⁰³ Rappelons que la Commission privilégie l'expression « racisées » pour désigner les personnes qui subissent, en plus du processus de racisation, les manifestations du racisme, individuel, collectif et systémique dans les différents secteurs de la vie. Cependant, elle emploie l'expression « minorité visible » lorsqu'il est fait référence aux textes législatifs, soit ici, la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi. Préc., note 27.

minorité « visible »¹⁰⁴. Tel qu'énoncé précédemment, la Commission veille à l'application de la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi. Dans ce cadre, elle publie tous les trois ans la liste des organismes publics assujettis à la loi et fait état de leur situation en matière d'accès à l'égalité en emploi¹⁰⁵.

À la suite de la lecture du bilan général et des données statistiques communiquées¹⁰⁶ lors de la réunion d'information du 29 mai dernier par la Ville de Montréal, la Commission s'est plus particulièrement intéressée à la représentation des personnes racisées et des Autochtones dans les effectifs de la Ville, du SPVM et de la STM ainsi qu'aux mesures mises en place et aux formations offertes par ces derniers dans le cadre de leur programme d'accès à l'égalité en emploi.

En effet, les personnes issues de ces deux groupes sont susceptibles d'être victimes de discrimination fondée sur la « race », la couleur, l'origine ethnique ou nationale, la religion, la langue ou la condition sociale, ainsi que des profilages racial et social. Elles sont pourtant peu ou pas représentées dans les emplois de niveau supérieur de la Ville de Montréal et du SPVM, emplois souvent occupés par des personnes en situation d'autorité, notamment au sein de la police¹⁰⁷. Or, la lutte contre les profilages racial et social ne saurait se passer de l'atteinte des objectifs de représentation des membres de ces groupes cibles dans les effectifs des trois organismes publics, de la mise en place de mesures préférentielles de redressement en matière d'accès à l'égalité en emploi et de l'offre de formations sur les droits et libertés de la personne.

¹⁰⁴ Loi sur l'accès à l'égalité en emploi, préc., note 4, art. 1.

¹⁰⁵ *Id.*, art. 23.

¹⁰⁶ VILLE DE MONTRÉAL, *Documents complémentaires, Chiffres clés 2013-2015, Évolution de la diversité parmi les employés de la Ville de Montréal*, 2016.

¹⁰⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport triennal 2013-2016, Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, 2016, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Rapport_triennal_PAE_2013_2016.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'accès à l'égalité en emploi, Rapport triennal 2010-2013, Loi sur l'égalité en emploi dans des organismes publics*, 2014, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Rapport_triennal_PAE_2010_2013.pdf

2.2.1 La représentation des personnes racisées et des Autochtones

La Commission relève, dans le bilan général de la Ville, deux omissions majeures concernant l'atteinte des objectifs en matière d'accès à l'égalité en emploi par la Ville de Montréal et son service de police. D'une part, les portraits que dressent ces deux organismes publics de la représentation des groupes visés par la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi sont incomplets. La Ville de Montréal, le SPVM ainsi que la STM ne se prononcent ni sur l'atteinte des objectifs de représentation de ces groupes au sein de leurs effectifs ni sur le chemin qu'il reste à parcourir pour y parvenir.

D'autre part, les données regroupées dans le bilan eu égard à ces trois organismes ne sont que partielles et ventilées selon des variables différentes et portent sur des périodes distinctes. La Ville de Montréal présente des données seulement sur la progression des minorités « visibles » et des minorités ethniques en emploi sur cinq années consécutives, en fonction de la catégorie professionnelle. Le SPVM expose des données sur la présence des membres de tous les groupes cibles (excepté celui des personnes handicapées), par grades, au sein de ses effectifs policiers pour la seule année 2017. La STM, quant à elle, ne présente que la proportion de ses employés appartenant à un groupe cible au sein de ses effectifs pour l'année 2016, notamment celle des personnes racisées et celle des Autochtones. Soulignons tout de même que le rapport sectoriel de la Commission sur les sociétés de transport¹⁰⁸, qui a été rendu public en 2015, renferme un bilan exhaustif de la situation des membres des minorités visibles et des Autochtones faisant partie des effectifs de la STM.

A La Ville de Montréal

La Ville de Montréal indique dans un premier tableau de son bilan¹⁰⁹ les données de présence des employés appartenant à l'un ou l'autre des cinq groupes visés par la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi pour l'année 2007 et pour les années allant de 2013 à 2015. Ce tableau permet certes d'estimer l'augmentation ou la diminution du nombre et de la proportion de ces

¹⁰⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'accès à l'égalité en emploi, Rapport sectoriel sur les sociétés de transport*, 2015, [En ligne].
http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/Rapport_sectoriel_PAE_societes_transport.pdf

¹⁰⁹ VILLE DE MONTRÉAL, *Bilan général des actions de l'agglomération de Montréal pour lutter contre le profilage racial et le profilage social 2012-2016, Documents complémentaires*, 2016, p. 6. Le tableau est intitulé : « Chiffres clés 2013-2015, Évolution de la diversité parmi les employés de la Ville de Montréal ».

employés à travers les cinq années consécutives. Toutefois, ces données ne nous permettent pas de savoir si leurs taux de représentation dans les effectifs de la Ville de Montréal sont atteints ou non et s'il reste du chemin à parcourir pour y parvenir. Ces résultats montrent que la proportion des employés appartenant à une minorité « visible » a augmenté au fil de ces cinq années, mais que celle des Autochtones a stagné. Ces derniers sont même moins nombreux dans les effectifs de la Ville de Montréal en 2015 (68 sur 25 726 employés) qu'ils ne l'étaient en 2007 (85 sur 25 612 employés).

Un deuxième tableau¹¹⁰ publié par la Ville affiche les taux de variation de la présence des membres des minorités « visibles » et des minorités ethniques sur cinq années consécutives¹¹¹ selon neuf catégories professionnelles. Il est difficile d'interpréter ces taux de variations, car le tableau n'indique, pour comparaison, ni le nombre total d'employés de la Ville de Montréal pour ces années, ni celui des employés des minorités « visibles » et ethniques, ni même leur nombre selon la catégorie professionnelle. Ici encore, on ne peut estimer le taux de représentation de ces employés en fonction de leur disponibilité, par catégorie professionnelle, sur le marché du travail et par conséquent, savoir si les cibles de représentation des employés de ces deux groupes sont atteintes au sein même des catégories professionnelles.

Selon les données de ce deuxième tableau, il semble que sur ces cinq années les hausses soient importantes uniquement chez les cols blancs (5,4 %) et les professionnels scientifiques (6,2 %). Pour trois autres catégories professionnelles¹¹², la progression des membres des minorités « visibles » et des minorités ethniques est nettement moins marquée (les taux de variation sont compris entre 2,1 % et 3,9 %). Pour les quatre dernières catégories, la progression est quasi nulle (comprise entre 0,1 % et 0,8 %) et mène au constat que les taux de représentation des minorités racisées ne sont pas atteints. Soulignons que ces dernières catégories professionnelles concernent les cadres de direction, mais aussi les policiers, les pompiers et les brigadiers scolaires. Autrement dit, les embauches, mutations et promotions des membres des minorités « visibles » et des minorités ethniques auraient été très peu

¹¹⁰ *Id.*, p. 7. Le tableau est intitulé : « Portrait des effectifs (minorités visibles et ethniques) dans les principales catégories d'emploi, variation sur 5 ans ».

¹¹¹ *Id.* Les cinq années ne sont pas spécifiées dans le document, mais nous supposons qu'il s'agit des années allant de 2012 à 2016, période du bilan général de la Ville de Montréal.

¹¹² *Id.* Il s'agit des cols bleus, des cadres administratifs et des professionnels généraux.

nombreuses à la Ville de Montréal sur une période de cinq années consécutives dans les postes de cadres et de gestion et dans les postes de « première ligne »¹¹³.

Mais s'il est un problème majeur que posent les données de ce deuxième tableau, c'est bien celui qui consiste à englober les minorités « visibles » et les minorités ethniques dans un même portrait, amalgamant alors les deux groupes pourtant bien distincts¹¹⁴ dans la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi. Ainsi, il est impossible de savoir si les personnes racisées ont bénéficié des embauches et promotions en emploi dans certaines catégories professionnelles.

Soulignons que le tableau illustrant le taux de variation de la présence des employés issus de groupes cibles n'est présenté dans le bilan que pour ceux appartenant à une minorité « visible » et ethnique réunies. Le bilan n'indique donc rien sur l'accès ou la progression en emploi des Autochtones, en fonction de la catégorie professionnelle, à la Ville de Montréal.

B Le SPVM

En ce qui concerne le SPVM, un troisième tableau¹¹⁵ montre que la présence des employés des minorités « visibles » a très peu progressé en cinq ans : ils représentent 6,7 % des effectifs en 2012 et 7,4 %, en 2016. Pour les Autochtones, ces taux de présence dans les effectifs du service de police sont non seulement très bas, mais ils ont en outre stagné pour cette même période : ils représentent 0,4 % du personnel en 2012 et en 2016. Ici encore, ces données ne nous permettent pas d'estimer si le taux de représentation de ces employés dans les effectifs sont proches ou éloignés des cibles escomptées en matière d'égalité en emploi pour les membres des minorités racisées ainsi que pour les Autochtones.

Un quatrième tableau¹¹⁶ du bilan ventile les données de présence des minorités « visibles » et des Autochtones par catégorie professionnelle ou par grade pour l'année 2017 uniquement. On ne peut donc ni estimer l'évolution des effectifs concernant les employés de ces deux groupes couvrant la période du bilan (2012-2016), ni même savoir si des efforts ont été consentis pour

¹¹³ Il peut s'agir également d'un nombre important de départs à la retraite, congédiements, démissions d'employés de la Ville appartenant à une minorité visible ou à une minorité ethnique.

¹¹⁴ Loi sur l'accès à l'égalité en emploi, préc., note 104, art. 1.

¹¹⁵ VILLE DE MONTRÉAL, préc., note 109, p. 8.

¹¹⁶ *Id.*, p. 9. Le tableau est intitulé : « Répartition des effectifs SPVM, 26 mai 2017 ».

atteindre les objectifs de représentation. La seule lecture du tableau que nous puissions faire est la suivante : les minorités « visibles » sont peu ou pas représentées aux grades d'inspecteur-chef, de lieutenant et de sergent; les Autochtones, eux, sont très peu présents à tous les grades.

C La STM

Dans le bilan de la Ville, la STM affiche les proportions de présence des membres des minorités visibles (20,9 %) et des Autochtones (0,6 %) dans ses effectifs pour l'année 2016¹¹⁷. Ces taux de présence ne nous permettent pas d'estimer si la société a atteint ses objectifs de représentation des groupes cibles en matière d'accès à l'égalité en emploi sur la période du bilan (2012-2016).

Si l'on se réfère au dernier bilan sectoriel sur les sociétés de transport — les données de la phase d'implantation du programme d'accès à l'égalité en emploi portent sur la période 2007-2013 —, la STM affiche certes des progrès plus marqués que les autres sociétés de transport en matière de représentation des membres de certains groupes visés par la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi¹¹⁸. Il n'en demeure pas moins qu'elle ne parvient toujours pas à corriger la sous-représentation des personnes racisées, et surtout des Autochtones¹¹⁹.

Les minorités « visibles » n'ont pas bénéficié des programmes d'accès à l'égalité en emploi dans plusieurs catégories professionnelles et du chemin reste à parcourir pour atteindre leur représentation, notamment parmi les cadres supérieurs et les chefs de division. Les Autochtones sont présents dans plusieurs catégories professionnelles à l'exception du personnel de direction, cadres, professionnel et technique. Par contre, leur nombre est très limité et leur proportion au terme de la première période d'implantation n'excède jamais 1 %¹²⁰.

¹¹⁷ VILLE DE MONTRÉAL, préc., note 6, p. 22.

¹¹⁸ Voir les données colligées dans le cadre du rapport sectoriel portant sur l'analyse des résultats de la première phase d'implantation des programmes d'accès à l'égalité en emploi dans les sociétés de transport. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 108.

¹¹⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2016), préc., note 107, p. 14.

¹²⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 108, p. 45-46.

Pour résumer, la Ville de Montréal, le SPVM et la STM présentent, dans leur bilan, des résultats de représentation des personnes racisées et des Autochtones. Toutefois, ils ne vont pas jusqu'au bout de leur interprétation puisqu'ils ne se prononcent pas sur les cibles de représentation à atteindre pour les groupes visés en général ni sur le chemin qu'il reste à parcourir pour atteindre ces cibles. Même si la Commission dispose d'un portrait complet de l'accès à l'égalité en emploi de la STM, celui-ci ne couvre pas toutes les années du bilan de la Ville.

Étant donné ses constats sur la situation de l'accès à l'égalité en emploi des personnes racisées et des Autochtones dans les trois organismes publics faisant l'objet du bilan, la Commission rappelle l'urgence de parvenir aux cibles que les trois organismes publics se sont fixées : l'accès, le maintien et la promotion en emploi des personnes racisées et des Autochtones en pleine égalité¹²¹ et sans discrimination font partie des conditions incontournables pour lutter contre les profilages racial et social.

La Commission réitère à cet égard sa recommandation selon laquelle :

- chaque institution [...] s'assure que son personnel reflète la diversité ethnoculturelle de la population qu'il dessert, au moyen de mesures appropriées pour atteindre et même dépasser les objectifs de représentation prévus par la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi¹²².

De plus, que ce soit à la Ville de Montréal, à la STM ou, plus particulièrement, au sein du SPVM, les personnes racisées sont peu présentes à certains emplois de haut niveau ou de grades supérieurs et les Autochtones en sont quasiment absents. La Commission invite les trois organismes publics à porter une attention particulière à ce propos et à mettre en œuvre les mesures adéquates en vue de corriger la situation.

2.2.2 Les mesures mises en place dans le cadre du programme d'accès à l'égalité

L'atteinte des objectifs de représentation n'est réalisable que si les organismes publics appliquent adéquatement les différents types de mesures d'accès à l'égalité en emploi, à savoir

¹²¹ Charte, préc., note 2, art. 10 et 16.

¹²² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 9, p. 22.

les mesures de redressement, d'égalité des chances, de soutien ainsi que celles de consultation et d'information¹²³.

Or, le bilan ne présente pas les mesures mises en place par les trois organismes dans le cadre de la première phase d'implantation de leur programme d'accès à l'égalité.

Dans son *Plan d'action pour la diversité en emploi 2016-2019*¹²⁴, la Ville de Montréal souligne qu'en 2008, de telles mesures « étaient adoptées par le comité exécutif sur la base d'une solide analyse du système d'emploi de la Ville de Montréal »¹²⁵ sans pour autant en préciser la teneur. Elle déclare également qu'il est « difficile d'appliquer des mesures de redressement pour les groupes qui sont sous-représentés »¹²⁶ lors d'une promotion étant donné que le critère de l'ancienneté est, dans la plupart des cas, appliqué pour l'attribution de postes.

La Commission considère au contraire que la Ville de Montréal devrait prendre en considération le caractère historique et systémique des discriminations dans l'analyse du système d'emploi et la mise en œuvre de mesures de redressement à même d'assurer l'accès à l'égalité en emploi. Cela implique nécessairement que les organismes publics assujettis à la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi entreprennent une réflexion plus vaste sur les sources de ces discriminations et sur les pratiques et les processus décisionnels qui, encore aujourd'hui, alimentent celles-ci.

Revenons, par exemple, au critère de l'ancienneté qui, à plusieurs égards, peut entraver la progression en emploi de membres de groupes cibles historiquement discriminés dans l'accès à l'emploi et ainsi perpétuer les effets de la discrimination passée, celle que les personnes racisées ou les Autochtones ont vécue à l'embauche. En effet, si des organismes publics ont privilégié dans le passé l'embauche d'employés membres du groupe majoritaire, le critère d'ancienneté contribue à maintenir les employés arrivés a posteriori aux emplois subalternes.

¹²³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'élaboration d'un programme d'accès à l'égalité en emploi, Les mesures, Dans le cadre de la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, 2007, [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/droits-de-la-personne/responsabilites-employeurs/outils/documents/33-mesures.pdf>

¹²⁴ VILLE DE MONTRÉAL, *Plan d'action pour la diversité en emploi 2016-2019*, 2016, [En ligne]. https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/emploi_fr/MEDIA/DOCUMENTS/plan_action_diversite_em_ploi_2016.pdf

¹²⁵ *Id.*, p. 10.

¹²⁶ *Id.*, p. 8.

Tel que l'explique la Commission : « c'est justement par l'effet de la discrimination passée que les membres des groupes cibles ont été privés de la possibilité d'accumuler ce temps de service attributif de droits de préséance. »¹²⁷

C'est pourquoi la Commission invite les organismes publics faisant l'objet du bilan général à analyser tous les niveaux du système d'emploi, notamment, la dotation, la sélection, la mutation, la promotion et la formation en cours d'emploi en tenant compte du caractère historique et systémique des discriminations et des règles ou des pratiques qui peuvent perpétuer celles-ci, notamment le critère de l'ancienneté.

Le rapport sectoriel de la Commission sur les sociétés de transport fait en revanche état de plusieurs mesures de redressement et d'égalité des chances mises en place par la STM ainsi que de leurs effets positifs¹²⁸ sur la représentation des minorités « visibles » dans certaines catégories professionnelles.

La Commission souhaite indiquer à cet égard qu'elle recommande régulièrement aux organismes publics, notamment dans les rapports d'évaluation des résultats de l'une ou l'autre des phases d'implantation de leur programme d'accès à l'égalité, de veiller à améliorer le taux de représentation des membres des groupes cibles (mesure de redressement), ainsi que le système de gestion des ressources humaines afin d'éliminer les pratiques discriminatoires qui en résultent (mesure d'égalité des chances).

2.2.3 Les formations offertes au personnel de la Ville de Montréal, du SPVM et de la STM

La Commission ne saurait trop insister sur la nécessité d'actions continues en matière de prévention de la discrimination systémique et des profilages racial et social par l'éducation aux droits et libertés de la personne.

¹²⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Accès à l'égalité, ancienneté et discrimination*, M^e Pierre BOSSET, M^e Michel COUTU et M^e Maurice DRAPEAU, (Cat. 2.300.5), 1993, p. 28, [En ligne]. <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs53575>

¹²⁸ Parmi ces mesures essentielles, citons la mise en place d'une banque de candidatures distincte pour les femmes, les minorités visibles et les minorités ethniques et la justification de la décision par écrit lorsqu'une personne issue des groupes visés n'est pas retenue pour un emploi. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 108, p. 55.

Or, bien que nous ne puissions nous prononcer sur le contenu des formations offertes au personnel de la Ville de Montréal, du SPVM et de la STM, l'intitulé et les thématiques de celles-ci mènent la Commission à conclure qu'elles portent moins sur les droits et libertés de la personne que sur la gestion de la diversité¹²⁹. Les exemples suivants illustrent notre propos : « Renforcement de la compétence Mobilisation d'équipes diversifiées chez les cadres » et « Développement des compétences en communications interculturelles »¹³⁰, « Atelier de gestion en contexte de diversité »¹³¹, « Formation sur les relations interculturelles et la santé mentale »¹³². Malheureusement, l'approche de la gestion de la diversité, qui prédomine dans les formations offertes dans les milieux de travail des secteurs public et privé de l'emploi, tend à éluder le phénomène de la discrimination systémique qui serait mieux présenté dans une perspective d'éducation aux droits et libertés.

La Commission tient à souligner à nouveau que les formations portant sur les droits et libertés et antiracistes devraient viser prioritairement les « personnes en situation d'autorité, telles que les agents de police »¹³³. De ce fait, la mise en œuvre de cet objectif viendrait répondre à l'une des attentes du Programme mondial en faveur de l'éducation aux droits de l'homme qui est de « renforcer la capacité des titulaires de devoirs (en particulier des fonctionnaires), qui ont l'obligation de respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme des personnes placées sous leur autorité, de satisfaire à cette obligation »¹³⁴.

¹²⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale sur le document intitulé Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion – cahier de consultation*, (Cat. 2.120-7.30), 2015, p. 20-21.

¹³⁰ Il s'agit de formations données au personnel de la Ville de Montréal, VILLE DE MONTRÉAL, préc., note 6, p. 32.

¹³¹ Il s'agit de formations données au personnel de la Société de transport de Montréal. *Id.*, p. 38.

¹³² Il s'agit de formations offertes au personnel de l'Office municipal d'habitation de Montréal. *Id.*, p. 37.

¹³³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse déposé dans le cadre de la consultation publique sur la lutte contre l'intimidation*, (Cat. 2.120.9), 2014, p. 6, cité dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 129, p. 34.

¹³⁴ ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, *Projet de plan d'action pour la première phase (2005-2009) du Programme mondial en faveur de l'éducation aux droits de l'homme*, Doc. N.U. A/59/525/Rev.1 (2 mars 2005), [En ligne].
<http://www.jinan.edu.lb/hrd/FR/Publicqction/programme%20mondiale%20de%20leducation%20des%20droits%20de%20l%20homme.pdf>, p. 5, cité dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 129, p. 33.

La Commission est d'avis que cette formation devrait non seulement être donnée sur une base continue, mais devrait en plus faire l'objet d'une évaluation des acquis en cours d'emploi. De plus, les compétences en matière de compréhension des droits et libertés et des mécanismes de protection afférents devraient faire l'objet d'une évaluation dans les processus de dotation.

C'est d'ailleurs dans cet esprit que la Commission formulait cette recommandation dans son mémoire sur le projet de politique en matière d'immigration, d'inclusion et de participation¹³⁵ :

- que le gouvernement mette en place des formations aux droits et libertés offertes sur une base continue à l'ensemble de son personnel, en priorité aux hauts fonctionnaires, aux personnes en autorité et aux responsables des ressources humaines. La connaissance du contenu de ces formations par son personnel devra être évaluée en cours d'emploi ou lors de concours de sélection¹³⁶.

Notons que cette recommandation faisait écho au *Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences* où la Commission recommandait que :

- soit prévue, dans les programmes de techniques policières et dans celui de l'École nationale de police du Québec, une formation en antiracisme assortie d'une évaluation formelle des acquis pour les futurs policiers; [et] que les Villes et le ministère de la Sécurité publique mettent sur pied une démarche semblable pour les policiers en exercice;¹³⁷
- le ministère de la Justice et le ministère de la Sécurité publique prennent des mesures afin de s'assurer que tous les acteurs du système judiciaire et des tribunaux administratifs (juges, avocats, procureurs de la couronne, agents de libération conditionnelle, gardiens de prison, etc.) seront recrutés, formés, évalués et promus en tenant compte de leurs compétences interculturelles.¹³⁸

¹³⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *id.*, p. 35.

¹³⁶ *Id.*, p. 36.

¹³⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), *préc.*, note 9, p. 42.

¹³⁸ *Id.*, p. 43.

2.3 L'importance d'une perspective systémique et intersectionnelle des profilages fondée sur les droits de la personne

Nous l'avons mentionné en introduction, les travaux de la Commission en matière de profilages racial et social ont largement contribué à la reconnaissance du caractère systémique et intersectionnel de ces formes de discrimination.

En 2009, dans le cadre de son avis sur le profilage social, la Commission a clairement expliqué le caractère systémique du profilage :

« La discrimination systémique a ceci de particulier qu'elle oblige l'analyste à s'attarder, non pas uniquement sur l'effet isolé d'un acte, d'une norme ou d'une mesure, mais plutôt sur "un ensemble cohérent de représentations sociales, de préjugés, d'attitudes, de pratiques individuelles et institutionnalisées, qui se renforcent et s'alimentent mutuellement dans un mouvement circulaire". Le Tribunal des droits de la personne soulignait récemment que "l'une des caractéristiques de la discrimination systémique est [...] l'effet disproportionné d'exclusion qui, pour les membres d'un groupe visé par un motif interdit de discrimination, résulte d'un ensemble de pratiques, de politiques et d'attitudes".

En outre, l'analyse de la discrimination sous l'angle systémique exige que l'on tienne compte des conditions historiques qui ont permis la mise en place et la reproduction des systèmes discriminatoires actuels. Une telle approche n'est pas nouvelle en droit.

[...]

Ainsi défini, le concept de discrimination systémique s'avère essentiel pour saisir la véritable portée de l'exclusion ou de la distinction subie par les personnes itinérantes surjudicialisées. En effet si les sources de la discrimination subie par ces dernières sont multiples, elles s'alimentent et se renforcent mutuellement dans un mouvement circulaire. Appliquée au cas qui nous intéresse, la discrimination systémique serait caractérisée par l'interaction entre des normes, politiques et pratiques institutionnalisées, ainsi que des règlements municipaux et des dispositions législatives qui, pris ensemble, ont pour effet de soumettre les personnes itinérantes à une surjudicialisation qui, au sens de la Charte, constitue un traitement différentiel créant une distinction préjudiciable entre elles et les autres citoyens. »¹³⁹

Se fondant sur cette définition, la Commission rappelait en outre que « les efforts de l'État et de ses représentants doivent [...] se concentrer sur la recherche de solutions durables à la problématique de l'itinérance » et qu'il convient, ce faisant, de réitérer « l'importance pour un État de protéger les droits de ses citoyens les plus vulnérables »¹⁴⁰. Par conséquent, ajoutait la

¹³⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p. 46-47 [références omises], [notre soulignement].

¹⁴⁰ *Id.*, p. 160.

Commission, « l'État doit faire des problématiques reliées à l'itinérance l'une de ses priorités dans l'allocation de ses ressources »¹⁴¹. Bien que les recommandations formulées par la Commission à cet égard ne relèvent pas exclusivement de la compétence municipale, il convient en outre de rappeler que la reconnaissance et la mise en œuvre effective des droits économiques et sociaux protégés par la Charte revêtent une importance capitale pour mettre fin au profilage social. La Commission invite donc la Ville de Montréal à aborder la question à travers une telle approche, par exemple eu égard à ses compétences en matière de logement et d'itinérance.

Il en est de même de la lutte au profilage racial. En 2011, à la suite de sa consultation sur le profilage racial, la Commission soulignait que les « secteurs ciblés [...] doivent être analysés sous l'angle de la discrimination systémique »¹⁴². La Commission y rappelait, d'une part, que « l'État a l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour créer les conditions qui permettront aux membres des minorités ethniques et racisées d'exercer leurs droits et libertés en pleine égalité »¹⁴³ et, d'autre part, que la « lutte au racisme et à la discrimination est indissociable de la lutte à la pauvreté »¹⁴⁴. Dans ce contexte également, la Commission notait qu'« il importe que les droits économiques et sociaux garantis par la Charte québécoise soient pleinement respectés »¹⁴⁵.

Ces considérations mènent à insister sur l'importance d'adopter une approche intersectionnelle de la discrimination et des profilages. Comme le soulignent les professeurs Bilge et Roy, le « traitement isolé des motifs de discrimination constitue en soi un mécanisme de marginalisation des individus et groupes subissant des formes de discrimination multiple »¹⁴⁶. Ainsi, l'enjeu demeure d'appréhender les profilages racial et social à travers l'ensemble des motifs de discrimination en cause dans les dynamiques qui les provoquent, que ce soit la « race », la couleur, l'origine ethnique ou nationale, la religion, la condition sociale, l'âge, le

¹⁴¹ *Id.*, p. 161.

¹⁴² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 9, p. 14.

¹⁴³ *Id.*, p. 16.

¹⁴⁴ *Id.*, p. 17.

¹⁴⁵ *Id.*, p. 19.

¹⁴⁶ Sirma BILGE et Olivier ROY, « La discrimination intersectionnelle : la naissance et le développement d'un concept et les paradoxes de sa mise en application en droit antidiscriminatoire », (2010) 25 *Can. J.L. & Soc.* 51, 53.

sexe, l'identité ou l'expression de genre, le handicap (incluant les problèmes de santé mentale) ou le croisement de plusieurs de ces motifs.

Retenons que des personnes, souvent en situation de vulnérabilité, se trouvent derrière les combinaisons possibles de ces motifs. Les exemples sont nombreux, mais pensons notamment aux réalités multiples et particulières des Autochtones en situation d'itinérance à Montréal, des jeunes racisés qui occupent les parcs, des personnes racisées des quartiers défavorisés davantage ciblées par le profilage, des jeunes pour qui la pratique d'une religion ou le port de signes religieux s'ajoutent aux motifs de profilage racial ou, au contraire, des jeunes dont la seule origine ethnique peut faire soupçonner les autorités qu'ils adhèrent à une religion. Dans tous les cas, l'approche intersectionnelle de la discrimination nous permet de mieux comprendre les réalités des personnes profilées et de définir les mesures de lutte aux profilages sur la base des droits protégés par la Charte.

La prise en compte du caractère systémique et intersectionnel des profilages social et racial nécessite par ailleurs une prise de conscience plus large du contexte social du droit. Celle-ci permet d'apercevoir et de neutraliser ce que les professeurs Gaudreault-Desbiens et Labrèche ont appelé les « phénomènes créateurs d'inégalités dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit et [les phénomènes] porteurs d'exclusion dans l'accès à la justice au sens large »¹⁴⁷.

Concrètement, le contexte social du droit réfère à « toute une série de faits, de pratiques sociales, de présupposés idéologiques [...], de normes dites extra-juridiques, d'opinions, d'attitudes, de croyances et de perceptions que le système juridique et les acteurs qui le font évoluer peuvent [et devraient] être appelés à connaître [...] »¹⁴⁸. À titre d'exemple, les professeurs Gaudreault-Desbiens et Labrèche expliquent que « des variables comme la race, la religion, la déficience ou la condition socioéconomique d'une personne font partie du contexte social du droit »¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Jean-François GAUDREAU-DESBIENS et Diane LABRÈCHE, « Le contexte social du droit dans le Québec contemporain », dans *Collection de droit 2016-2017, École du Barreau du Québec*, vol. 1, *Éthique, déontologie et pratique professionnelle*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2016, p. 315, à la p. 317.

¹⁴⁸ *Id.*, p. 318.

¹⁴⁹ *Id.*

Dans le contexte qui nous occupe, l'approche systémique et contextuelle des profilages devrait notamment mener la Ville de Montréal à s'attaquer, non pas seulement aux symptômes du profilage, mais aux sources de la surjudiciarisation tel que le recommandait la Commission¹⁵⁰. Cela demande plus qu'un changement de discours, d'attitude ou de pratiques. Il faut également modifier les règles qui ont un effet discriminatoire. Pourtant, le bilan général présenté par la Ville ne fait pas état d'une révision de la réglementation ou d'une révision de l'application de celle-ci qui aurait pu mener à des changements législatifs ou réglementaires.

Au chapitre de la judiciarisation des personnes itinérantes par exemple, le bilan ne cite que les mesures de déjudiciarisation instaurées à la Cour municipale pour les personnes judiciarisées en situation d'itinérance, ayant un problème de santé mentale ou un problème de toxicomanie. De même, le bilan général mentionne le plan d'aide offert aux personnes en situation d'itinérance qui doivent se conformer aux règlements animaliers, mais rien n'est dit sur le caractère discriminatoire de ces règlements. Ainsi, la Ville de Montréal n'a pas mis en oeuvre les recommandations formulées à ce sujet par la Commission dès 2009. Tout en jugeant nécessaires les mesures de déjudiciarisation mises en place, la Commission réitère donc les recommandations suivantes :

- la révision, par la Ville de Montréal et ses arrondissements de toutes les dispositions réglementaires sanctionnant des comportements qui découlent de l'obligation d'occuper l'espace public afin de s'assurer qu'elles comportent une nuisance bien identifiée et, le cas échéant, que celle-ci soit justifiée;
- la non-application des dispositions réglementaires non conformes à la Charte jusqu'à leur modification ou leur abrogation par les autorités compétentes;
- l'abrogation de l'ordonnance de l'arrondissement Ville-Marie fermant ses parcs qui sont encore ouverts la nuit;
- l'abrogation de la disposition du Règlement sur les chiens et autres animaux de l'arrondissement Ville-Marie qui prohibe spécifiquement les chiens dans le parc Émilie-Gamelin et le square Viger¹⁵¹;

¹⁵⁰ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 9, p. 115.

¹⁵¹ *Id.*, p. 199-200.

- la modification des normes et politiques institutionnelles en matière de lutte aux incivilités afin d'y supprimer les éléments qui ciblent et stigmatisent les personnes itinérantes¹⁵²;
- de même que la révision des politiques et pratiques policières relativement à l'application des règlements municipaux afin d'en détecter et d'en éliminer les effets discriminatoires sur les personnes racisées et itinérantes¹⁵³.

La Commission rappelle ainsi que pour combattre le profilage racial et le profilage social, il faut que les Villes et tous les acteurs concernés défassent en amont toutes les conditions qui nourrissent ce phénomène. À la lumière de ce qui précède, elle invite donc la Ville de Montréal, le SPVM de même que la STM à définir les perspectives de lutte contre les profilages social et racial en fonction d'une approche systémique et contextuelle des droits, en tenant compte de l'intersectionnalité des motifs de discrimination, notamment en vue d'assurer, dans leur champ de compétence, le plein exercice du droit à l'égalité réelle et des droits économiques et sociaux garantis par la Charte. Une telle approche permettra d'aller au-delà d'un énoncé de mesures et de donner cohérence et efficacité à la lutte contre les profilages racial et social.

CONCLUSION

Investie de la mission et des responsabilités que lui confère la Charte québécoise, la Commission œuvre depuis de nombreuses années à lutter contre le profilage social et le profilage racial. Elle renouvelle d'ailleurs son engagement à cet égard.

La Commission a formulé des recommandations précises en la matière à la Ville de Montréal, au SPVM et à la STM. Certes, la Commission constate que le discours tend à évoluer, mais le bilan présenté ne traduit pas une réelle prise en compte des interventions systémiques et structurantes à même de lutter contre les profilages social et racial. De plus, la Commission déplore que plusieurs des recommandations qu'elle a formulées en la matière demeurent à ce jour sans réponse. La Commission note également le manque d'information et de données quant aux résultats concrets attendus en la matière.

¹⁵² *Id.*

¹⁵³ *Id.*, p. 114.

L'analyse de la Commission se divise en deux parties.

Dans un premier temps, la Commission a rappelé les grandes lignes des travaux qu'elle a réalisés en matière de profilage racial et de profilage social. Ce faisant, la Commission réitère l'importance de l'ensemble des recommandations qu'elle a formulées en vue d'enrayer ces profilages et l'urgence de les mettre en œuvre.

Dans la deuxième partie du présent mémoire, la Commission insiste ensuite sur trois éléments du bilan présenté par la Ville à propos desquels il lui semble particulièrement important de s'attarder.

À cet égard, la Commission revient d'abord sur le rôle déterminant des indicateurs et méthodes de collectes de données fiables. La Commission recommande à nouveau ce qui suit à ce sujet :

- que la Ville de Montréal, le SPVM et la STM se dotent de méthodes et d'indicateurs uniformes pour recueillir des données sur l'origine ethnique et la couleur des populations qu'ils desservent, et puissent ainsi déceler les possibles biais discriminatoires;
- que le SPVM recueille et publie systématiquement des données concernant l'appartenance raciale présumée des individus dans le cas des actions policières afin de documenter le phénomène et de prendre les mesures appropriées; que ces mêmes mécanismes soient établis par la STM au regard des actions de ses préposés;
- et que la Ville de Montréal établisse une procédure de reddition de comptes annuelle relativement aux actions entreprises pour contrer le profilage racial.

La Commission déplore en outre que le bilan général de la Ville de Montréal ne présente aucune mesure permettant la collecte et la publication systématisées de données en matière de profilage social. Au même chapitre, la Commission appelle à la plus grande prudence dans le recours aux statistiques relatives aux plaintes formulées en matière de profilages racial et social. Celles-ci ne permettent pas de déterminer l'ampleur du profilage racial et social.

Ensuite, la Commission a voulu plus particulièrement commenter les éléments du bilan de la Ville ayant trait à l'accès à l'égalité en emploi et à la formation. Constatant notamment le manque d'informations fournies à ce sujet dans le bilan présenté, la Commission rappelle qu'il est impératif de parvenir aux cibles que les trois organismes publics se sont fixées : l'accès, le

maintien et la promotion en emploi des personnes racisées et des Autochtones en pleine égalité¹⁵⁴ et sans discrimination font partie des conditions incontournables pour lutter contre les profilages racial et social. La Commission réitère aussi sa recommandation selon laquelle :

- chaque institution [...] s'assure que son personnel reflète la diversité ethnoculturelle de la population qu'il dessert, au moyen de mesures appropriées pour atteindre et même dépasser les objectifs de représentation prévus par la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi¹⁵⁵.

Elle signale en outre la nécessité d'assurer la représentation de membres des minorités racisées et des Autochtones dans la haute direction et dans les emplois d'encadrement et l'importance de prendre les mesures adéquates pour ce faire. À ce chapitre, la Commission constate encore une fois que l'atteinte des objectifs de représentation n'est réalisable que si les organismes publics appliquent adéquatement les mesures d'accès à l'égalité en emploi, à savoir celles de redressement, d'égalité des chances, de soutien ainsi que celles de consultation et d'information. La Commission insiste aussi sur la nécessité d'actions continues en matière de prévention, notamment par l'éducation aux droits de la personne. À cet égard, elle réitère les deux recommandations suivantes :

- que soit prévue, dans les programmes de techniques policières et dans celui de l'École nationale de police du Québec, une formation en antiracisme assortie d'une évaluation formelle des acquis pour les futurs policiers; et que les Villes et le ministère de la Sécurité publique mettent sur pied une démarche semblable pour les policiers en exercice;
- et que la Ville de Montréal prenne des mesures afin de s'assurer que tous les acteurs du système judiciaire et des tribunaux administratifs (juges, avocats, procureurs, etc.) seront recrutés, formés, évalués et promus en tenant compte de leurs compétences interculturelles¹⁵⁶.

Enfin, le dernier élément du bilan sur lequel la Commission souhaite s'attarder a trait à la perspective systémique et intersectionnelle des profilages, fondée sur les droits de la personne

¹⁵⁴ Charte, préc., note 2, art. 10 et 16.

¹⁵⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 9, p. 22.

¹⁵⁶ *Id.*, p. 42-43.

et visant le respect de l'ensemble de ceux-ci. La Commission rappelle que l'approche systémique et contextuelle des profilages devrait notamment mener la Ville de Montréal à s'attaquer aux sources de la judiciarisation de comportements qui découlent de l'état même de l'itinérance. Elle réitère à ce sujet les recommandations suivantes :

- la révision, par la Ville de Montréal et ses arrondissements de toutes les dispositions réglementaires sanctionnant des comportements qui découlent de l'obligation d'occuper l'espace public afin de s'assurer qu'elles comportent une nuisance bien identifiée et, le cas échéant, que celle-ci soit justifiée;
- la non-application des dispositions réglementaires non conformes à la Charte jusqu'à leur modification ou leur abrogation par les autorités compétentes;
- l'abrogation de l'ordonnance de l'arrondissement Ville-Marie fermant ses parcs qui étaient encore ouverts la nuit;
- l'abrogation de la disposition du Règlement sur les chiens et autres animaux de l'arrondissement Ville-Marie qui prohibe spécifiquement les chiens dans le parc Émilie-Gamelin et le square Viger¹⁵⁷;
- la modification des normes et politiques institutionnelles en matière de lutte aux incivilités afin d'y supprimer les éléments qui ciblent et stigmatisent les personnes itinérantes¹⁵⁸;
- de même que la révision des politiques et pratiques policières relativement à l'application des règlements municipaux afin d'en détecter et d'en éliminer les effets discriminatoires sur les personnes racisées et itinérantes¹⁵⁹.

La Commission invite la Ville de Montréal, le SPVM de même que la STM à définir les perspectives de lutte contre les profilages social et racial en fonction d'une approche systémique et contextuelle des droits, en tenant compte de l'intersectionnalité des motifs de discrimination, notamment en vue d'assurer, dans leur champ de compétence, le plein exercice du droit à l'égalité réelle et des droits économiques et sociaux garantis par la Charte. La Commission est d'avis qu'une telle approche permettra d'aller au-delà d'un énoncé de mesures et de donner cohérence et efficacité à la lutte contre les profilages racial et social.

¹⁵⁷ *Id.*, p. 199-200.

¹⁵⁸ *Id.*

¹⁵⁹ *Id.*, p. 114.

ANNEXE

RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE EN MATIÈRE DE PROFILAGE SOCIAL VISANT LA VILLE DE MONTRÉAL, LE SPVM OU LA STM

La Commission recommande :

1. QUE les normes et politiques institutionnelles du SPVM en matière de lutte aux incivilités soient modifiées afin d'y supprimer les éléments qui ciblent et stigmatisent les personnes itinérantes;
2. QUE l'usage par le SPVM de méthodes répressives à l'encontre de la population itinérante repose non pas sur la perception sociale d'une présence dérangeante et menaçante, mais uniquement sur des critères comportementaux neutres applicables également à tous les citoyens, tel que le degré de nuisance ou de dangerosité de l'acte reproché;
3. QU'UNE formation sur les sources sociales de l'itinérance et sur les risques de profilage qui pèse sur les personnes itinérantes soit donnée au corps policier de la Ville de Montréal;
4. LA révision, par chaque municipalité et arrondissement, ainsi que par le gouvernement provincial, de toutes les dispositions réglementaires ou législatives sanctionnant des comportements qui découlent de l'obligation d'occuper l'espace public afin de s'assurer qu'elles comportent une nuisance bien identifiée et, le cas échéant, que celle-ci soit justifiée. Au surplus, la Commission recommande que les dispositions réglementaires non conformes à la Charte ne soient pas appliquées jusqu'à leur modification ou leur abrogation par les autorités compétentes;
5. L'abrogation de l'ordonnance de l'arrondissement Ville-Marie fermant ses quinze derniers parcs qui étaient encore ouverts la nuit;
6. L'abrogation de la disposition du Règlement sur les chiens et autres animaux de l'arrondissement Ville-Marie qui prohibe spécifiquement les chiens dans le parc Émilie-Gamelin et le square Viger;
7. [...].

RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE EN MATIÈRE DE PROFILAGE RACIAL VISANT LA VILLE DE MONTRÉAL, LE SPVM OU LA STM

La Commission recommande :

[...]

2. que chaque institution ciblée par cette consultation s'assure que son personnel reflète la diversité ethnoculturelle de la population qu'il dessert, au moyen de mesures appropriées pour atteindre et même dépasser les objectifs de représentation prévus par la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics;

[...]

5. que les ministères et les institutions concernés se dotent de méthodes et d'indicateurs uniformes pour recueillir des données sur l'origine ethnique et la couleur des populations qu'ils desservent, et puissent ainsi déceler les possibles biais discriminatoires;

[...]

7. que les villes et leur service de police révisent les politiques de déploiement des ressources policières selon les quartiers afin de prévenir la discrimination et le profilage racial;
8. que les villes et leur service de police révisent les politiques de lutte à la criminalité et aux gangs de rue en tenant compte des biais discriminatoires qu'elles comportent en elles-mêmes ou dans leur application;
9. que les villes et leur service de police prennent des mesures pour que les résultats de l'application des politiques de lutte à la criminalité et aux gangs de rue soient connus du public;
10. que chaque ville et son service de police révisent les politiques et pratiques policières relativement à l'application des règlements municipaux afin d'en détecter et d'en éliminer les impacts discriminatoires sur les personnes racisées;
11. que la Ville de Montréal et le SPVM révisent les politiques et les pratiques policières en matière de lutte aux incivilités afin d'en détecter et d'en éliminer les impacts discriminatoires sur les personnes racisées;

[...]

15. que les villes et les administrateurs des réseaux de transport en commun prévoient des politiques interdisant le profilage racial associé à la vérification des titres de transport et à la circulation de la clientèle;
16. que les services de police municipaux, ainsi que la Sûreté du Québec, recueillent et publient systématiquement des données concernant l'appartenance raciale présumée des individus dans le cas des actions policières afin de documenter le phénomène et de prendre les mesures appropriées; que ces mêmes mécanismes soient établis par les sociétés de transport en commun au regard des actions de leurs préposés;

[...]

19. que le ministère de la Sécurité publique et les villes établissent une procédure de reddition de comptes annuelle relativement aux actions entreprises pour contrer le profilage racial par les corps de police;
[...]
20. que les services de police mettent en place des mesures qui permettent d'assurer une plus grande impartialité dans la supervision de leurs agents, notamment en intégrant des cadres policiers ou des commandants dans le processus;
21. que les services de police formulent des directives permettant de détecter et de contrôler les manifestations de profilage racial parmi leurs agents;
22. que les villes mettent sur pied des comités de vigie antiprofilage composés de membres de la société civile et de membres des conseils municipaux et que, plus précisément, la Ville de Montréal rende publics les travaux de la Commission de la sécurité publique;
23. que les villes s'inspirent de certaines initiatives de partenariat réussies entre la police et le milieu communautaire (comme à Rivière-des-Prairies et à Saint-Michel) pour concevoir d'autres modes de prévention et de contrôle de la criminalité;
24. que soit prévue, dans les programmes de techniques policières et dans celui de l'École nationale de police, une formation en antiracisme assortie d'une évaluation formelle des acquis pour les futurs policiers; que les Villes et le ministère de la Sécurité publique mettent sur pied une démarche semblable pour les policiers en exercice;
[...]
25. que l'École nationale de police du Québec, les villes et le ministère de la Sécurité publique mettent en place des moyens pour favoriser des stages et des activités en milieu diversifié, tant dans le curriculum des agents en formation que dans le cadre de leur travail;
27. que les villes et les services de police prennent des mesures afin de s'assurer que les pratiques de recrutement, de promotion et d'évaluation des policiers tiennent compte des compétences en matière interculturelle;
[...]
30. que les administrateurs des services de police s'associent à des partenaires communautaires pour lutter efficacement contre la criminalité, dans le respect des droits des citoyens, et que, pour ce faire, le gouvernement et les municipalités prévoient dans leur budget des ressources financières adéquates;
[...].