

MEMOIRE PRESENTEE POUR LA COMMISSION DE LA SECURITE PUBLIQUE SUR LA POLITIQUE EN MATIÈRE D'INTERPELLATION DU SPVM

Quel que soit le territoire où ils agissent, ils (Les policiers) doivent, pour remplir pleinement leur large mandat, entretenir le sentiment de sécurité et la confiance du public.” Geneviève Guilbault Vice-première ministre Ministre de la Sécurité publique

Le profilage racial : La question du profilage racial par les forces de l'ordre est sans doute l'un des sujets les plus controversés de la conversation en justice pénale aujourd'hui. Alors que ceux qui prétendent avoir été victimes de cette pratique subissent une atteinte à leurs droits en tant qu'êtres humains, la police soutient qu'il est normal d'accorder plus d'attention à certains segments de la population pour le plus grand bien de la communauté.

Du point de vue des collectivités autochtones et noires et des autres groupes racisés, la pratique des interpellations et contrôles de routine aléatoire ou du fichage, suscite une réaction très différente. Historiquement, les collectivités autochtones et noires et les autres groupes racisés ont été la cible de discrimination et d'inégalité systémiques partout en Amérique du Nord. Le profilage et la surveillance de ces collectivités remontent à des siècles et ce contexte historique est essentiel pour comprendre la raison pour laquelle le caractère aléatoire des interpellations est perçu par ces collectivités comme étant du profilage racial.¹

Dans l'arrêt *Bombardier*², la Cour suprême du Canada a adopté la définition du profilage racial développée par le CDPDJ, et reconnu d'emblée le profilage a lieu si le fait de relier une personne à un ou à des incidents illégaux ou à des questions touchant à la sécurité est basé, même en partie, sur un motif illicite. L'arrêt *R c. Le* a ajouté à cette définition que « le profilage racial se produit lorsque la race ou les stéréotypes raciaux concernant la criminalité ou la dangerosité sont dans une quelconque mesure utilisés, consciemment ou inconsciemment, dans la sélection des suspects ou le traitement des individus »

La culture organisationnelle : La culture d'une organisation est une composante importante du profilage racial systémique. La culture organisationnelle fait référence à un ensemble de modèles de comportement social officieux qui touchent entre autres les communications, la prise de décisions et les relations interpersonnelles, et sont la source de valeurs, de suppositions et de normes de comportement profondément ancrées. Une organisation peut avoir des sous-cultures multiples reflétant chacune les normes, valeurs et hypothèses tacites des membres de différents paliers de l'organisation. Lorsqu'ils contribuent au profilage racial, les aspects de la culture organisationnelle devraient être examinés, abordés, neutralisés ou éliminés pour favoriser la mise en œuvre de normes organisationnelles favorables au maintien de l'ordre conforme à la législation.

¹ L'examen indépendant des contrôles de routine 2018, L'honorable Michael H. Tulloch est un juge de la Cour d'appel de l'Ontario.

² Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Bombardier Inc. (Bombardier Aerospace Training Center), 2015 SCC 39, [2015] 2 S.C.R. 789

Les politiques, procédures et processus décisionnels officiels et officieux des organismes de maintien de l'ordre peuvent également fournir des éléments de preuve de profilage racial systémique. Entre autres, ces politiques, procédures et processus décisionnels peuvent favoriser le profilage racial en facilitant la prise de décisions officieuses ou hautement discrétionnaires. Moins le processus entrepris revêt de caractère officiel et les décisions prises sont encadrées et surveillées, et plus grands sont les risques de subjectivité et de partis pris raciaux. C'est une des raisons pour lesquelles les contrôles routiers effectués par des patrouilles générales, au degré de discrétion élevé, affichent des taux de disparités raciales beaucoup plus élevés que les contrôles routiers effectués par des patrouilles équipées de radar, qui exercent beaucoup moins de discrétion en raison de leur recours à la technologie plutôt qu'au jugement personnel.

Les politiques, pratiques et processus décisionnels des services policiers peuvent également comporter des biais intrinsèques. C'est le cas par exemple des politiques, pratiques et processus fondés sur des critères pouvant sembler neutres, mais qui pénalisent en réalité les peuples autochtones et les communautés racisées ou les soumettent à une surveillance accrue par manque de prise en compte de leurs besoins, circonstances ou normes culturelles réelles.

La Cour suprême du Canada a indiqué clairement que les systèmes doivent être conçus de façon inclusive envers tout un chacun.³ La diversité raciale et autochtone du Québec devrait se refléter aux étapes de conception des programmes et des politiques, afin d'éviter de créer des barrières ou des biais. Les biais sur lesquels reposent déjà les systèmes et structures devraient être cernés et supprimés de façon active.

Durant l'été 2020, le SPVM a diffusé un communiqué de presse disant qu'il reconnaissait le caractère systémique du racisme et de la discrimination et qu'il s'engageait à agir pour les combattre.

- **Recommandations :** Dans le but d'éliminer cette pratique dans les opérations policières et changer sa culture organisationnelle, le SPVM doit faire une reconnaissance explicite écrite du profilage racial et social dans ses opérations, et prendre des mesures pour en mitiger le risque dans l'application de la loi par ses policiers, ainsi que l'application de toute politique sur les interpellations de personnes et contrôles routiers.

Collecte de données basées sur la race : La collecte de données relatives à la race est un volet important de toute stratégie exhaustive de réduction du profilage racial. En contexte de maintien de l'ordre, la collecte de données appropriées est nécessaire afin de surveiller efficacement le profilage racial, de repérer et d'éliminer les partis pris systémiques, d'atténuer ou de prévenir le désavantage et de promouvoir l'égalité substantielle.

Les services de police devraient procéder à la collecte et à l'analyse de données lorsqu'elles ont ou devraient avoir des raisons de croire à l'existence de profilage racial dans leur organisation. Dans de tels cas, la collecte et l'analyse de données devraient constituer une composante de

³ Voir *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c BCGSEU*, [1999] 3 RCS 3, à 38 (dans le contexte du sexe) et *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)* [1999] 3 RCS 868, à 880 (dans le contexte du handicap). Voir *Moore, supra*, note 107, aux par. 59 à 62; *Ewert, supra*, note 213, aux par. 57 à 62.

l'obligation positive de prendre des mesures pour prévenir toute atteinte aux Chartes des droits de la personne.

Les données numériques qui montrent que les membres des communautés autochtones et racisées affichent des taux disproportionnés d'interpellations, de fouilles, d'arrestations, d'accusations, d'incidents d'usage de force et autres peuvent constituer des preuves circonstancielles tangibles de l'existence de pratiques discriminatoires. Il importe de recueillir des données au moyen des meilleures approches méthodologiques disponibles. Fait à noter toutefois, on ne peut pas interpréter les données recueillies en vase clos, sans comprendre les hypothèses sur lesquelles elles reposent et le vécu des communautés qu'elles représentent, ni analyser les facteurs contextuels pertinents.

La disponibilité de ce type d'informations servirait un certain nombre d'objectifs importants :

- Il permettrait aux hauts fonctionnaires de la police et aux tribunaux de surveiller les performances des agents chargés des contrôles de véhicules et d'enquête ;
- Cela révélerait dans quelle mesure les communautés noires, autochtones ou d'autres minorités visibles font l'objet d'une surveillance excessive ;
- Cela servirait à inculquer à la communauté noire un sentiment de confiance dans le fait que les contrôles de police sont effectués équitablement et pour de bonnes raisons ; et,
- Cela pourrait avoir un effet dissuasif. Un projet pilote récent en Angleterre a révélé qu'une obligation d'enregistrement pour tous les arrêts rendait les agents plus susceptibles de « réfléchir deux fois » avant d'agir.⁴

De plus, il existe, conformément à l'objectif de prévention et de réparation aux droits de la personne, une obligation positive de la part du SPVM de prendre des mesures de réparation dans le but de prévenir toute atteinte au *Chartes des droits*, à l'heure actuelle et dans l'avenir.

- **Recommandations :** Recueillir et analyser des données relatives à la race pour toutes interpellations et contrôles, fouilles, arrestations, accusations et incidents d'usage de force, afin de cerner et de réduire les disparités, et de gérer ces activités.
- Tout comme les organisations ont l'obligation de faire enquête dès qu'elles sont mises au courant d'une allégation de harcèlement racial, le SPVM devrait être tenue de faire enquête, au moyen de la collecte de données, dès qu'il est mis au courant de l'existence possible de profilage racial.

Contrôles routiers aléatoires : Les contrôles routiers discriminatoires constituent du profilage racial.⁵ Dans *R c Brown*, en statuant sur l'appel, la Cour d'appel a examiné comment une personne pouvait prouver que la race le profilage avait eu lieu. La Cour d'appel a abordé cette question en disant que le profilage racial peut-être rarement prouvé par une preuve directe (p.

⁴ See U.K., Home Office, *Upping the Pace? An evaluation of the recommendations of the Stephen Lawrence Inquiry on stops and searches* (Police Research Series, Paper 128) by Nick Bland, Joel Miller & Paul Quinton (London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate, 2000) at 78, online: Home Office <www.homeoffice.gov.uk/rds/prgpdfs/prs128.pdf>

⁵ R. c. Brown (2003)

ex. un agent admettant qu'il a été influencé par la race dans sa décision discrétionnaire d'arrêter un automobiliste). La Cour a expliqué que si le profilage racial doit être prouvé, il doit être prouvé par preuve. Ce type de preuve est basé sur une inférence - ou une hypothèse - qui peut être tirée d'autres faits ou preuves établis.

Le pouvoir accordé par le politique aux policiers d'effectuer des contrôles routiers aléatoires à des fins liées à la circulation en vertu de l'article 636 du Code de la sécurité routière, laisse la porte ouverte aux contrôles routiers discriminatoires fondés sur la couleur de la peau, ce qu'on appelle en anglais « driving while Black ». On se doit cependant de reconnaître qu'il n'est pas possible de soumettre les interactions entre la police et les conducteurs entièrement à la politique et de permettre aux conducteurs de refuser de donner leur identité à la police. Néanmoins, les inquiétudes au sujet des demandes arbitraires ou discriminatoires de renseignements identificatoires des automobilistes et des passagers de leur véhicules demeurent. Le service de police de Vancouver et le reste de la province sont sujets à des politiques qui régissent la façon dont les contrôles routiers sont conduits dans cette province.⁶

- **Recommandations :** La politique sur les interpellations du SPVM devrait s'appliquer aux contrôles de véhicules. Cette politique devrait s'appliquer tout particulièrement lorsque des renseignements identificatoires sont demandés à des passagers de véhicules lors de contrôles de véhicules, lorsque ces passagers ne sont pas en violation d'aucune autre loi fédérale ou de la province.
- Dans le rapport Armony-Hassaoui-Mulone les chercheurs recommandent que « des analyses spéciales sur la race des conducteurs automobilistes interpellés, dont par exemple un projet pilote comme ceux déployés à Kingston⁷ et à Ottawa⁸, pourraient être envisagées afin de combler cette lacune. »⁹

Jeunes personnes : Les contrôles de routine ont un impact particulièrement négatif sur les jeunes des communautés vulnérables. Bien qu'il ne soit pas réaliste d'interdire complètement les contrôles de routine auprès des personnes mineures, le fait de permettre aux agents de police de questionner des personnes mineures peut avoir pour effet de ne pas inspirer la confiance du public. Le rapport *MTL Sans Profilage*¹⁰ démontre que la lutte du SPVM contre les gangs de rue et sa réglementation sur les « incivilités » sont deux politiques qui soumettent les jeunes des minorités racisées à un niveau excessif d'attention et d'interpellation de la part de la police. »

- **Recommandations :** La politique du SPVM sur les interpellations devrait inclure que lorsqu'un jeune sujet d'une interpellation semble avoir moins de 12 ans, qu'un effort raisonnable soit fait pour qu'un parent ou un tuteur puisse assister à l'interpellation.

⁶ <https://vancouver.ca/police/policeboard/agenda/2020/0123/2001P01-Street-Checks-Policy.pdf>

⁷ <https://www.cbc.ca/news/canada/police-stop-more-blacks-ont-study-finds-1.565724>

⁸ <https://www.ottawapolice.ca/en/news-and-community/resources/EDI/Ottawa-Police-Service-TSRDCP-II-Report-November-20-2019.pdf>

⁹ Les interpellations policières à la lumière des identités racisées - Équipe Armony-Hassaoui-Mulone; p.38-39

¹⁰ Livingstone et al., 2018, 8.

Participation volontaire et droit de partir : Présentement, la politique du SPVM, contrairement au Guide provincial, n'exige pas que la personne interpellée soit dûment informée qu'elle n'est pas tenue de fournir des renseignements identificatoires. Le fait de ne pas informer un particulier que sa participation est volontaire (par opposition au droit du particulier de ne pas fournir des renseignements identificatoires, où il peut y avoir une détention muette), peut soulever des questions liées à la détention arbitraire conformément aux chartes Canadienne et Québécoise.

- **Recommandations** : Le SPVM devrait modifier leur politique afin de s'assurer que le particulier est informé dûment et clairement que sa participation est volontaire.

Gestion des données : Historiquement, les interpellations et la collecte de renseignements identificatoires ne faisait l'objet d'aucune surveillance, se faisant souvent d'une manière désordonnée et susceptible d'entraîner des inexactitudes. Durant sa recherche mandatée par le SPVM suite à l'incident Villanueva, Prof. Mathieu Charest a consulté le registre des fiches d'interpellation du SPVM, entre 2001 et 2007, et obtenu le registre des individus membres ou sympathisants des gangs de rue du SPVM, une banque de 10 000 noms !¹¹ Fait à souligner, le SPVM évaluait en 2006 que 500 individus faisaient partie des gangs, en comptant les membres périphériques et les émules. Le noyau dur était à l'époque formé d'une cinquantaine de criminels endurcis ! A Montréal, il y a beaucoup de jeunes ont été faussement désignées comme « connues des policiers », ce qui dans plusieurs cas rapportés au CRARR, a nuit à leurs chances d'obtenir un emploi au SPVM ou autres services de la sécurité publique.

- **Recommandations** : L'accès aux renseignements identificatoires recueillis en vertu de la politique devraient être sujet à une restriction rigoureuse afin d'éviter leurs utilisations pour des fins autres que la raison pour laquelle ils ont été obtenus¹². Contrairement au guide provincial, la politique du SPVM est muette sur le sujet de la gestion des données recueillies durant une interpellation. Le SPVM devrait modifier leur politique afin d'incorporer un système permanent de gestion des données relatives aux droits de la personne sur toutes forme de contrôle et/ou interpellation.

Sanctions : La politique du sur les interpellations est muet face aux sanctions auxquels les récalcitrants pourraient y être soumis. Un système doit être mis en place à l'interne pour imposer des mesures disciplinaires aux agents de police qui continuent à contrevenir à la politique malgré un avertissement ou une nouvelle formation. Toute modifications apportées au Code de déontologie pour inclure les infractions à la politique sur les interpellations seront inefficaces si ces infractions n'entraînent aucune conséquence à l'interne.

- **Recommandations** : Le SPVM devrait modifier sa politique pour spécifier que si un agent de police ne se conforme pas à la politique sur les interpellations, cette inconduite constitue une violation au code de déontologie en vertu de la loi sur la police, et passible d'une sanction disciplinaire.

¹¹ <https://www.ledevoir.com/societe/297245/gangs-de-rue-10-000-noms-dans-la-banque-du-spvm>

¹² LOI SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DES ORGANISMES PUBLICS ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS.

Surveillance et responsabilisation : On se doit de reconnaître l'importance d'appliquer des stratégies de surveillance actives pour les relations avec ces communautés, et de mettre en place un processus public d'imputabilité pour les policiers insensibles aux particularités culturelles. Un sondage conduit lors de l'examen indépendant des contrôles de routine en Ontario du Juge Tulloch¹³, a démontré clairement qu'alors que la majorité des gens font confiance à la police, les chiffres sont beaucoup plus bas pour les communautés noires et autochtones.

- **Recommandations :** Dans le but de démontrer une réelle volonté d'agir en toute transparence, avec et pour les citoyens, tous les services policiers de la province devraient impliquer leur partenaires communautaires issue de groupes vulnérables afin de mieux surveiller et évaluer l'implantation et l'application de leur politiques sur les interpellations et contrôles aléatoires.
- Mandater un organisme communautaire indépendant afin d'effectuer la surveillance des services de police et commissions des services policiers, dans le but de déceler toute activité de profilage racial, notamment au moyen de vérifications périodiques, d'inspections des politiques, procédures, formations, bases de données et dossiers, ou encore de la publication de rapports.
- Ordonner aux commissions de sécurité publique municipales responsable des services policiers de mesurer et d'évaluer le rendement des services de police en matière de profilage racial, de prendre des mesures correctives pour combattre la discrimination systémique et de fournir au public des renseignements clairs et transparents sur le profilage racial.
- Créer un poste de représentant de « citoyen issu des communautés racisées » à l'intérieur du Comité sectoriel issu du milieu policier sur le profilage racial.

Recrutement : Les services de police font face à une pression renouvelée pour embaucher et former plus d'agents et pour les mettre sur la bonne voie rapidement. Assurer la qualité et l'efficacité du processus de recrutement est essentiel pour répondre aux besoins et attentes de la communauté. Parallèlement à l'amélioration de leur efficacité, les services de police doivent veiller à ce que leurs systèmes de recrutement fassent progresser les objectifs d'équité, de diversité et d'inclusion. Les résidents veulent que les données démographiques de leurs services de police ressemblent à celles de la communauté. Ils s'attendent également à ce que leurs policiers soient en mesure d'établir des relations avec leur communauté, de comprendre ses forces et ses défis, et pour résoudre les problèmes de la communauté.

En effet, les services policiers, comme les autres institutions, doivent représenter les collectivités qu'ils desservent, et ce, à tous les grades, qu'ils soient agents de première ligne ou de rang supérieurs. Cette représentation est impérative afin que nous renforçons la confiance envers ces services. Il est important d'ajouter que la représentation des communautés autochtones et noires et d'autres groupes racisés au sein des services policiers de la province est bien plus qu'une mesure symbolique. La représentation de ces groupes doit former une masse critique dans l'ensemble des services et au sein des diverses unités et sections de services.

Il va sans dire que les postulants policiers qui sont issue de la communauté auront souvent plus d'idées et de points de vue sur la communauté. De plus l'embauche de la communauté renforce la communauté en offrant des opportunités de croissance professionnelle des résidents, en

¹³ L'honorable Michael H. Tulloch, Rapport de l'examen indépendant des contrôles de routine 2018

particulier les jeunes. Ces deux avantages peuvent renforcer les liens de confiance essentiels entre la police et les habitants.

Cependant, les services de polices rencontrent deux obstacles importants pour attirer et embaucher plus de postulants issus des minorités visibles. Le premier obstacle est un manque général de confiance dans la police chez de nombreux jeunes noirs et membres des autres populations minoritaires. Cette méfiance envers la police rend difficile pour les services policiers de recruter et d'embaucher des résidents locaux.

Un deuxième obstacle est plus tangible. Les services policiers découvrent également que certaines recrues potentielles ne sont pas éligibles à prendre en considération en raison d'arrestations antérieures et de condamnations pour des infractions pénales mineures, ou d'associations sans fondement avec des « gangs de rue ». Cette situation est particulièrement répandue dans les services de police qui pratique une police de « tolérance zéro » envers les incivilités, et ont en plus pratiqué des interpellations sans fondements parmi les communautés noires et racisées dans le passé.

- **Recommandations** : Le SPVM doit mettre en œuvre des activités continues de recrutement et de formation de membres de communautés sous-représentées. Intégrer des mesures de lutte contre le racisme aux activités de recrutement, de formation, d'éducation et d'évaluation des enquêteurs. Les organisations qui ont un problème de profilage racial devraient prendre des mesures spécifiques pour améliorer le recrutement, la promotion et le maintien en poste d'employés issus de groupes autochtones ou racisés.
- Les cadres policiers devraient revoir régulièrement les pratiques et procédures d'enquête de sécurité, afin de s'assurer que les traditions ou les préjugés implicites de la part des enquêteurs ne disqualifient pas les candidats qui pourrait apporter de nouvelles idées à l'agence et aider à atteindre les objectifs de diversité.
- Pour se prémunir contre les préjugés parmi les enquêteurs de sécurité et s'assurer qu'ils comprennent et sont soutenir les objectifs de recrutement des services policiers, les agences doivent soigneusement filtrer et sélectionner leurs enquêteurs leur offrir une formation spécialisée.
- Création d'un comité de contrôle (Comités de Vigie) pour l'embauche. Ce comité serait composé de personnes du département des ressources humaines de la ville, d'agents de police, mais surtout, de membres de diverses communautés culturelles qui peuvent assurer la liaison avec ces communautés. Ensemble, ils peuvent identifier un plan d'action qui aiderait les minorités visibles et les minorités à qualifier pour l'embauche au sein du service de police afin d'accroître leur représentation.
- Si le SPVM veut embaucher des jeunes issue de minorités visibles pour mieux refléter la richesse culturelle et linguistique de Montréal et de la banlieue, il doit pouvoir offrir des examens d'entrée en anglais suivis d'un test de travail en français comme cela se fait en soins infirmiers.

Formation : Institutionnaliser la formation contre les discriminations, le racisme et le profilage racial dans la formation policière est essentiel. Cette formation doit être axée sur les droits de la personne, et élaborée en consultation avec les groupes touchés. C'est pourquoi le changement doit commencer par une compréhension généralisée des préjugés implicites et de la manière de les reconnaître en nous-mêmes. L'introduction du concept de biais implicite par le biais de la

formation conversationnelle permet de discuter de la façon dont le cerveau crée et stocke des références stéréotypées.

- En général, les services de police du Canada ont également un modèle de leadership désuet : les nouvelles recrues commencent par le bas et gravissent les échelons. Cela est inquiétant, car le rapport annuel 2019 du Comité de la sécurité nationale et du renseignement des parlementaires a révélé que la résistance à la diversité et à l'inclusion est la plus forte parmi les rangs des sous-officiers (sous-officiers), dont seront issus les futurs cadres en uniforme.¹⁴
- La formation de sensibilisation doit donc commencer à tous les niveaux au sein de l'organisation policière, mais le niveau de compréhension le plus important doit commencer avec la direction de la police. Il y a encore un certain nombre de personnes aux postes de direction et de gestion qui ne croient pas que les préjugés implicites sont un problème, et qui ne comprennent pas non plus ce qui s'est passé entre la police et la communauté, en particulier avec des décennies de taux de criminalité plus bas comme preuve d'une relation fonctionnelle.
- C'est pourquoi la sensibilisation et la formation doivent commencer par les superviseurs, comment cela peut les affecter eux-mêmes, ainsi que leurs agents et l'ensemble du service de police.
- **Recommandations** : Le SPVM a un besoin urgent de se diversifier au point de vue ethnicité et linguistique.
- Exiger la prestation d'une formation régulière, détaillée et continue sur le profilage racial, les partis pris inconscients et les questions connexes, destinée aux nouvelles recrues, agents sur le terrain, enquêteurs, superviseurs et gestionnaires.
- Les policiers devraient être tenus de suivre une formation sur le profilage racial et les droits de la personne tous les trois ans au moins.
- L'IAT (Implicit Association Test)¹⁵ est un autre mécanisme qui peut aider à sensibiliser le public aux biais implicites. Les IAT peuvent être trouvés en ligne et sont conçus pour mesurer la force entre les associations stéréotypées. Ils peuvent être utilisés comme un complément à la formation conversationnelle et offrent souvent plus d'intimité à ceux qui ne sont pas prêts pour une conversation publique.
- La combinaison de formations / conversations d'introduction aux préjugés implicites peut commencer à atténuer la tension d'être identifié comme raciste et éventuellement s'ouvrir aux expériences de quelqu'un d'autre.

¹⁴ Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, Rapport annuel 2019.

¹⁵ Implicit Association Test, <https://implicit.harvard.edu/implicit/langchoice/canada.html>