

Mémoire déposé à la Commission de la sécurité publique dans le cadre des consultations sur la politique d'interpellation du SPVM

Céline Bellot¹

Citoyenne de Montréal

Directrice, École de travail social, Université de Montréal

Directrice de l'Observatoire des profilages

¹ Les propos tenus dans le mémoire n'engage que son auteure

Une politique d'interpellation, au mieux inutile, au pire préjudiciable aux personnes et communautés racisées et marginalisées.

Le dévoilement de la politique d'interpellation par le SPVM en juillet 2020 et la présentation réalisée à la Commission de la sécurité publique de la Ville de Montréal en septembre 2020 permettent de faire état de différentes préoccupations en ce qui a trait à cette nouvelle politique d'interpellation.

Si cette politique semble être un nouvel outil pour baliser les pratiques policières du SPVM, force est de constater qu'elle ne parvient pas à répondre aux nombreuses critiques et faits établis depuis plusieurs années en matière de profilage racial et social.

Le présent mémoire vise à présenter un certain nombre de critiques à l'égard de cette politique d'interpellation.

1. L'absence d'un regard systémique et global sur les enjeux de profilage racial et social

La politique d'interpellation, tout comme les présentations réalisées par le SPVM dans le cadre de la Commission de la sécurité publique de la Ville de Montréal, affirment que cette dernière s'inscrit dans la continuité des travaux menés en matière de lutte contre les profilage racial et social et offre une réponse à ces enjeux. Or, le champ d'application et la portée de cette politique apparaissent trop limité pour démontrer un réel changement, d'autant plus qu'elle semble orientée vers la pratique individuelle des policiers. Elle ne parvient pas à faire la démonstration de la manière dont elle va s'articuler avec les autres politiques et mesures administratives du SPVM. En effet, de nombreuses études montrent que le profilage racial et le profilage social sont à l'oeuvre à différents niveaux dans la pratique policière, des interactions aux accusations, de l'interpellation à la vérification du respect des ordonnances, des contrôles routiers de routine aux blessures infligées par les forces de l'ordre. D'ailleurs, à de nombreuses reprises, lors de la présentation du 1^{er} septembre, le SPVM indique qu'il s'agit d'une politique parmi des centaines d'autres, qui va alimenter le cadre réglementaire de la pratique des policiers sans évoquer en quoi cette politique permettra de prendre un virage décisif en matière de lutte contre le racisme systémique et les autres formes de discrimination, notamment le profilage racial et le profilage social.

En outre, à aucun moment dans la politique comme dans les présentations publiques du SPVM, il n'est expliqué comment cette politique d'interpellation s'articule avec les différentes autres sources d'enregistrement des données ethnoculturelles que le SPVM réalise au quotidien. En effet, dans sa réponse à la Commission Viens en 2018², le SPVM indique qu'il colligeait déjà de

² P-871-26 : DG-0165-A, Les pratiques du SPVM en matière de collecte de données sur l'origine autochtone dans le cadre des interventions de ses agents auprès de la population, en ligne : https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Documents_depotes_a_la_Commission/P-871-26.pdf

l'information sur l'appartenance à un groupe racisé en conformité avec la codification de DUC 2³. Il a transmis à la CERP quatre exemples de rapports où un-e policier-e doit noter l'origine raciale perçue, soit le rapport d'évènement, le contrôle de routine, la demande d'intenter des procédures et le rapport d'accident de véhicules routiers⁴. Le SPVM citait nommément l'interpellation comme une situation où le policier doit colliger l'appartenance raciale perçue.

Toutefois, le SPVM déclarait en 2018 qu'il ne donnait « aucune consigne particulière quant à la rédaction des cases sur l'appartenance raciale perçue », qu'il ne traitait pas ces données de façon spécifique, qu'il ne les publiait pas, tant pour les autochtones que pour les autres citoyens des diverses communautés⁵.

La politique d'interpellation prévoit que soit noté dans la fiche d'interpellation l'identité ethnoculturelle perçue ou présumée de la personne (article 4.3.). Or, il n'est jamais indiqué dans la politique d'interpellation quel est le statut de la fiche d'enregistrement par rapport à la fiche de contrôle de routine ou même au rapport d'évènement que le SPVM a présentés à la Commission Viens.

2. Une énonciation timide des droits fondamentaux en matière judiciaire

Si la présentation de la Politique d'interpellation le 1^{er} septembre mentionne comme principe directeur le respect des Chartes canadiennes et québécoises des droits et libertés, les réponses aux questions posées lors de cette séance de consultation témoignent encore d'une énonciation timide de l'état de droit dans lesquels les policiers du SPVM doivent agir. La politique d'interpellation devrait annoncer un engagement ferme des policiers à indiquer aux personnes interpellées leurs droits, c'est-à-dire l'absence d'obligations de s'identifier et le droit de garder le silence. Bien au contraire, la politique maintient un flou alors même que les enjeux de détention psychologique et de rapports de pouvoir entre les policiers et les personnes interpellées sont largement documentés. La réponse du SPVM semble même indiquer qu'en matière de lutte contre la criminalité et pour assurer la sécurité publique, rappeler aux personnes interpellées leurs droits de manière systématique serait une contrainte voire un obstacle au travail des policiers. Doit-on rappeler qu'il s'agit des règles fondamentales de droit de notre société et qu'établir un lien de confiance comme institution d'autorité exige d'abord et avant tout la transparence et la clarté dans la présentation des pouvoirs conférés dans les relations avec les citoyen-es. La confusion est d'autant plus grande que la fiche d'interpellation renvoie à des données nominatives.

3. Un processus de consultation opaque

³ P-871-26 : DG-0165-A, Les pratiques du SPVM en matière de collecte de données sur l'origine autochtone dans le cadre des interventions de ses agents auprès de la population, en ligne : https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Documents_deposes_a_la_Commission/P-871-26.pdf

⁴ *Ibid*, p. 6 du PDF

⁵ *Ibid*, p. 4 du PDF

Dans les différents documents relatifs à la politique d'interpellation, le SPVM indique avoir consulté plus de 160 personnes et organisations. Toutefois, le SPVM affirme ne pas vouloir rendre compte de qui a participé à ces consultations par souci de confidentialité. Si ce souci de confidentialité est légitime, il aurait été cependant pertinent de mieux indiquer le nombre de personnes ou organisations rencontrées dans les différentes catégories énoncées. En outre, aucune mention n'est faite sur le processus même de consultation. Comment cette consultation a été réalisée et quelles leçons ont été tirées pour réviser la politique d'interpellation ? Le SPVM affirme à de nombreuses reprises que cette politique s'inscrit dans un processus évolutif. Il serait important de préciser quels vont être les divers processus de consultation mis en place pour réviser cette politique.

4. Une légitimation des interpellations

Tout d'abord, il importe de dire qu'en l'absence d'une politique d'interpellation, le SPVM avait tout de même un dispositif d'enregistrement des interpellations qui donnait le pouvoir aux membres policiers de décider s'ils enregistraient ou non les interpellations réalisées, comme en témoigne la méthodologie utilisée dans le rapport Armony et al. (2018). Le même cadre législatif et réglementaire prévalait donc avant 2020, avec les mêmes interdits en matière d'interpellation sans motif ou discriminatoire. Les principes de la politique d'interpellation ne sont pas en cela nouveaux, ils permettent simplement de réaffirmer des interdits. Or, les constats en matière de profilage racial et social sont importants depuis de nombreuses années et que cette politique ne semble pas y répondre de manière satisfaisante. En effet, que fait cette politique ?

Elle indique que dorénavant, le policier détient le pouvoir discrétionnaire d'enregistrer ses interpellations. Cet enregistrement d'une interpellation par la fiche, définit alors qu'il s'agit d'une interpellation motivée car reposant sur des faits observables (définis par le policier) et sur un motif d'interpellation (défini par le policier). Ainsi, l'enregistrement d'une interpellation décidée par le policier uniquement détermine en soi que celle-ci était justifiée et légitime et légale.

. La décision de l'enregistrement repose sur le fait que l'action posée par le policier correspond à la mission du SPVM. En somme, cette politique ne fait qu'affirmer que le membre policier doit enregistrer les interpellations légales et que par le fait même de cet enregistrement, elles seront d'office légitimes. Rien ne vient contrôler, surveiller le respect des interdits en matière d'interpellation.

Dans cette perspective, d'une part, la personne interpellée ne peut à aucun moment contester l'enregistrement de son interpellation comme une interpellation légale et légitime. D'autre part, les analyses subséquentes des fiches d'enregistrement vont dresser un portrait des interpellations sans égard pour une analyse critique de l'interpellation elle-même. La fiche d'enregistrement vient ainsi mettre fin à tout débat sur la légitimité des motifs de l'interpellation. Par conséquent, la publicisation des données issues de ces fiches d'enregistrement aura des effets préjudiciables pour les personnes interpellées en général mais tout particulièrement pour les personnes et les communautés racisées et marginalisées en limitant de manière significative la possibilité de dénoncer les pratiques de profilages dont ils sont l'objet.

Dans sa réponse à la Commission Viens, le SPVM indiquait en 2018 que les données ethnoculturelles recueillies dans différents documents⁶ ne faisaient l'objet d'aucun traitement spécifique ni de publications particulières, que ce soit en regard des communautés autochtones ou des communautés racisées. Or, dans la politique d'interpellation, le SPVM s'engage dans la voie d'une publication de ces données sans évoquer quelles vont être les précautions prises et comment les communautés impliquées seront partie prenante de la surveillance et du contrôle des pratiques d'interpellation, tant celles enregistrées que non enregistrées.

5. Un flou quant aux finalités des fiches d'enregistrement et de leurs usages

La politique ne définit pas clairement à quelles fins sont établies ses fiches d'enregistrement. Ainsi, il n'est pas possible de savoir si ses fiches d'enregistrement sont établies à des fins policières et pourront être consultées ultérieurement par des policiers à partir notamment des données nominatives enregistrées. Si les fiches d'enregistrement ne sont établies qu'à des fins de recherche, il est particulièrement curieux que cette modalité ne respecte pas les grands principes d'éthique de la recherche en matière de recueil des données ethnoculturelles, notamment pour les populations autochtones. En effet, les principes éthiques de la conduite de la recherche autochtone recommandent que les communautés touchées par les collectes de données et leurs usages soient parties prenantes et non simplement consultées.. Ces principes ont été rappelés à maintes reprises par les Commissions des droits de la personne des différentes provinces tout comme par la Commission Viens. Ainsi dans son rapport final⁷, la Commission Viens recommande dans son appel à l'action 4 :

« Intégrer la collecte de données ethnoculturelles au fonctionnement, à la reddition de comptes et à la prise de décision des organisations du secteur public. Cela suppose concrètement qu'il faut :

- Fournir aux organisations du secteur public des normes et des directives pour la collecte de données en contexte de soins et services. Ces normes et directives devront définir les motifs pour lesquels de telles collectes peuvent être effectuées et les moyens devant être mis en place pour assurer la protection des renseignements recueillis. Elles devront être élaborées en collaboration avec les autorités autochtones, dans le respect des lignes directrices et des protocoles de recherche existants, afin de tenir compte de leurs particularités culturelles.
- Fournir les outils technologiques nécessaires aux organisations du secteur du public pour qu'elles puissent effectuer la collecte de données ethnoculturelles.

⁶ P-871-26 : DG-0165-A, Les pratiques du SPVM en matière de collecte de données sur l'origine autochtone dans le cadre des interventions de ses agents auprès de la population, en ligne : https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Documents_deposes_a_la_Commission/P-871-26.pdf

⁷ P. 240 : https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Rapport/Rapport_final.pdf

- Confier à la Commission d'accès à l'information du Québec la responsabilité d'encadrer les pratiques des organismes publics en matière de collecte de données ethnoculturelles.
- Ajouter aux exigences des organisations du secteur public l'obligation de dresser annuellement un portrait ethnoculturel des personnes desservies et de le rendre public.
- Produire, tous les cinq ans, une analyse des données recueillies afin de documenter les pratiques et les biais discriminatoires, de mesurer l'évolution de la situation et de guider les orientations et les actions à prendre, et ce, en collaboration avec les Autochtones et des experts indépendants. »

Si la recommandation de collaboration ne concerne que les autorités autochtones considérant le mandat de la Commission Viens, il apparaît toutefois légitime que cette recommandation puisse être étendue aux communautés noires et autres communautés racisées considérant les catégories ethnoculturelles utilisées par le SPVM.

6. Une fiche d'enregistrement imprécise

L'analyse de la fiche d'enregistrement en elle-même soulève de nombreuses questions. La première concerne assurément le fait qu'elle contient la nécessité de compléter des données nominatives alors même que les Chartes des droits et libertés indiquent clairement que la personne interpellée sauf exception a le droit de refuser de s'identifier et le droit de garder le silence.

Quant à la catégorie sur l'appartenance ethnoculturelle perçue ou présumée de la personne interpellée, la politique d'interpellation n'indique aucune catégorisation spécifique. Dans la présentation du 1^{er} septembre, le SPVM a expliqué simplement avoir retenu le concept d'appartenance ethnoculturelle plutôt celui d'appartenance raciale. Est-ce que l'appartenance ethnoculturelle est déclinée en sous catégories et lesquelles? Dans sa réponse à la Commission Viens, le SPVM⁸ indiquait recueillir les données sur l'origine raciale à partir des catégories proposées dans DUC 2, et reproduites dans les fiches vierges présentées : soit les catégories : Inconnue, Blanc, Sud-Asiatique, Noir, Oriental, Autochtone, Latino-Américain, Autres. Est-ce que ces mêmes catégories seront utilisées ou le policier a la liberté d'indiquer ce qu'il veut ? En outre, mentionnons que dans la réponse à la Commission Viens, le SPVM affirmait ne donner aucune consigne, n'avoir aucune politique pour soutenir les policiers dans la collecte de cette donnée. La politique d'interpellation ne précise pas non plus si les membres policiers seront formés ou s'appuieront sur une politique et des consignes claires pour rapporter l'identité ethnoculturelle perçue ou présumée de la personne interpellée.

^{8 8} P-871-26 : DG-0165-A, Les pratiques du SPVM en matière de collecte de données sur l'origine autochtone dans le cadre des interventions de ses agents auprès de la population, en ligne : https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Documents_depotes_a_la_Commission/P-871-26.pdf

Cette absence de clarté quant à la donnée réellement enregistrée en matière d'appartenance ethnoculturelle et quant aux formations et outils mis à la disposition des policiers ne peut paraître que troublante en regard de la fiabilité des données enregistrées. Cet enjeu est majeur, d'autant plus qu'il s'agit d'une appartenance perçue ou présumée. Dans leur rapport de recherche, Armony et al, (2018)⁹ indiquent, sur les questions de cohérence et de fiabilité, que la donnée ethnoraciale rapportée par les policiers dans leur étude ne permettent pas d'invalider les données étudiées dans la mesure où « les membres policiers n'ont pas d'incitatif à surestimer le nombre de personnes racisées, ni à attribuer une identité racisée à une personne manifestement non-racisée ». Par conséquent, les indices de disparité des chances d'interpellation (IDCI) et de sur-interpellation des infractions (ISRI) construits dans le cadre de la recherche Armony et al.,(2018) pouvaient être considérés comme fiables. Toutefois, dans la cadre de la mise en œuvre de la politique d'interpellation et de l'ensemble des critiques entendues en regard des profilages racial et social exercés par le SPVM, la question de la fiabilité des données et de l'absence d'incitatif pour les membres policiers se pose différemment. Le SPVM dans sa présentation du 1^{er} septembre a indiqué vouloir suivre l'évolution de ses pratiques à partir de ces deux indices. Que vont-ils réellement mesurer ?

7. Un flou quant aux sanctions relatives à la pratique policière inappropriée

La politique ne précise nullement quelles vont être les recours des personnes dont l'interpellation a fait l'objet d'un enregistrement afin de contester le motif d'interpellation et la légitimité de l'interpellation. Il n'est même pas précisé si la personne interpellée va savoir si son interpellation va être enregistrée et ce qui va être enregistré. Considérant les rapports de pouvoir inhérents à la fonction policière et à son mandat en matière de sécurité publique, il paraît pour le moins limité en matière de protection des droits fondamentaux que la personne interpellée ne puisse aucunement savoir et contester la version du membre policier quant à l'interpellation subie.

En outre, le SPVM n'a fait que rappeler que le non-respect de cette politique par les membres policiers suivrait les processus habituels de sanctions disciplinaires ou déontologiques sans même s'engager à la transparence quant aux plaintes qui seraient liées à l'application même de cette politique.

En conclusion, le SPVM a raté une réelle opportunité de faire une différence en développant une politique d'interpellation ancrée :

- Dans les droits fondamentaux en affirmant de manière impérative que les membres policiers rappellent d'abord et avant tout leurs droits aux personnes interpellées;
- Dans une collaboration réelle et continue avec les communautés racisées et marginalisées pour établir les balises, les principes, les moyens et les usages de la politique d'interpellation et des données recueillies;

⁹ Armony, V.; Hassaoui, M.; Mulone, M. (2018). Les interpellations policières à la lumière des identités racisées des personnes interpellées Analyse des données du Service de Police de la Ville de Montréal (SPVM) et élaboration d'indicateurs de suivi en matière de profilage racial. Rapport final remis au SPVM p. 41

- Dans l'affirmation forte d'une distinction entre l'enregistrement de l'ensemble des contrôles des personnes exercées par les membres policiers et la définition légale et légitime de ces contrôles;
- Dans l'affirmation d'une surveillance étroite de la pratique des membres policiers quant aux contrôles qu'ils exercent auprès de la population;
- Dans la définition d'une philosophie en termes de valeurs et de principes exemptes de pratiques discriminatoires pour l'ensemble des actions que peuvent réaliser les membres policiers.

Par conséquent, nous recommandons que le travail sur la création d'une politique d'interpellation soit totalement repris en incluant les différentes communautés concernées à part entière et à partir d'un ancrage dans la protection des droits fondamentaux des citoyens et dans une perspective globale de mettre fin aux pratiques de profilage dans l'ensemble des activités policières du SPVM.