

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DE LA VILLE DE MONTRÉAL
DANS LE CADRE DE LA CONSULTATION SUR LA POLITIQUE EN MATIÈRE
D'INTERPELLATIONS DU SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE MONTRÉAL**

Septembre 2020

Analyse, recherche et rédaction :

M^e Evelyne Pedneault
Direction de la recherche

Traitement de texte :

Sylvie Durand
Direction de la recherche

Ce document n'a pas été mis en forme selon nos normes de présentation habituelles étant donné que les mémoires pour cette consultation doivent respecter un gabarit particulier.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 LE PROFILAGE DISCRIMINATOIRE : UNE ATTEINTE AU DROIT À L'ÉGALITÉ ET À PLUSIEURS DROITS FONDAMENTAUX DE LA PERSONNE	1
1.1 Le profilage discriminatoire à la lumière des droits et libertés de la personne.....	1
1.2 Le profilage discriminatoire : définition et éléments de compréhension	2
1.2.1 La définition du profilage discriminatoire	2
1.2.2 Le caractère systémique des profilages racial et social.....	3
1.2.3 L'analyse intersectionnelle des profilages	3
2 LES TRAVAUX DE LA COMMISSION EN MATIÈRE D'INTERPELLATIONS POLICIÈRES.....	4
3 LA POLITIQUE DU SPVM EN MATIÈRE D'INTERPELLATIONS	6
3.1 L'interdiction des interpellations aléatoires ou sans fondement	6
3.2 La collecte de données.....	7
CONCLUSION.....	8

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* du Québec². 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 Charte investit la Commission d'importantes responsabilités⁵, entre autres en matière de droit à l'égalité et de lutte contre la discrimination⁶. C'est à ce titre que la Commission s'est engagée à lutter contre le profilage discriminatoire depuis plus de quinze ans. 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. De plus, elle coopère avec les organisations vouées à la promotion des droits et libertés œuvrant en matière de profilages discriminatoires.

Les travaux de la Commission ont d'ailleurs largement contribué à la reconnaissance des profilages racial, social, politique ou autres en tant que forme particulière de discrimination. C'est sur la base de ces travaux que la Commission fonde le présent mémoire. Elle y reprend notamment l'analyse développée dans le cadre de son bilan, à paraître, de la mise en œuvre de ses recommandations en matière de profilage racial⁷.

Le présent mémoire est divisé en trois parties. Dans un premier temps, la Commission estime utile de faire quelques rappels quant au cadre juridique applicable en vertu de la Charte. Dans un deuxième temps, elle résumera ses travaux relatifs aux interpellations policières. Enfin, elle commentera la récente politique du Service de police de la Ville de Montréal⁸ en la matière⁹.

1 LE PROFILAGE DISCRIMINATOIRE : UNE ATTEINTE AU DROIT À L'ÉGALITÉ ET À PLUSIEURS DROITS FONDAMENTAUX DE LA PERSONNE

1.1 Le profilage discriminatoire à la lumière des droits et libertés de la personne

La Commission l'a maintes fois souligné, le profilage discriminatoire constitue d'abord une atteinte au droit à l'égalité garanti à l'article 10 de la Charte. Le témoignage des victimes de profilage est d'ailleurs sans équivoque quant au message de double standard qu'elles perçoivent. Elles se sentent traitées comme des citoyens de seconde zone, des personnes pour qui le droit à l'égalité demeure souvent une abstraction¹⁰.

Le profilage discriminatoire peut aussi constituer une entrave à plusieurs autres droits également protégés par la Charte. Selon les circonstances, il peut ainsi porter atteinte au droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne¹¹, au droit à la sauvegarde de sa dignité¹², au droit au respect de sa vie privée¹³, au droit de ne pas se faire harceler en raison d'un motif discriminatoire prévu à la Charte¹⁴, au droit de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public¹⁵, au droit au libre accès aux

moyens de transport, aux lieux publics et aux établissements commerciaux incluant aux biens et services qu'ils offrent¹⁶, de même qu'à plusieurs garanties juridiques et droits judiciaires¹⁷.

Soulignons par ailleurs que la Charte fait écho au droit international à cet égard. Ainsi, l'article 7 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*¹⁸ 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*¹⁹.

1.2 Le profilage discriminatoire : définition et éléments de compréhension

1.2.1 La définition du profilage discriminatoire

La définition du profilage racial que la Commission a élaborée en 2005, largement reprise depuis²⁰, met en lumière les éléments constitutifs de ce phénomène. Pour la Commission, le profilage racial désigne donc :

« 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 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. »²¹

Compte tenu des adaptations nécessaires, la Commission s'est également inspirée de cette définition en matière de profilage fondé sur d'autres motifs de discrimination. Ainsi, les motifs « race », couleur, origine ethnique ou nationale et religion cités peuvent laisser place à d'autres motifs de discrimination prévus à la Charte. On référera par exemple au motif condition sociale en ce qui a trait au profilage social²².

Notons que suivant le second paragraphe de cette définition, le profilage vise également toute action d'une personne en situation d'autorité qui applique une mesure dont les effets sont disproportionnés sur des segments de la population en raison d'un motif de discrimination. Il s'agit là d'une considération essentielle dans la prise en compte du caractère systémique du profilage discriminatoire, particulièrement en matière d'interpellations policières.

La Commission a d'ailleurs déjà eu l'occasion de déplorer que certains passages du rapport sur les interpellations policières des personnes racisées commandé par le SPVM et rendu public en 2019 éludent le deuxième paragraphe de la définition du profilage discriminatoire lorsqu'il aborde les effets disproportionnés des interpellations sur certains segments de la population, limitant ainsi indûment l'interprétation de cette notion²³. Pour rappel, ce rapport confirme que les interpellations effectuées par le SPVM entre 2014 et 2017 visent de manière disproportionnée les personnes autochtones et les personnes racisées, particulièrement les personnes des communautés noires²⁴. Les auteurs de ce rapport écrivent pourtant que « le fait de discriminer à partir du caractère racisé de la personne ciblée par une intervention policière ne devient du profilage que si cette discrimination ne se base pas sur un soupçon raisonnable ou un motif

réel »²⁵. Une telle affirmation ne tient pas compte du second paragraphe de la définition du profilage qu'a développée la Commission.

1.2.2 Le caractère systémique des profilages racial et social

La Commission a mainte fois insisté sur l'importance de prendre en compte le caractère systémique du profilage discriminatoire, particulièrement des profilages racial et social.

Retenons que la discrimination systémique a été définie comme :

« la somme d'effets d'exclusion disproportionnés qui résultent de l'effet conjugué d'attitudes empreintes de préjugés et de stéréotypes, souvent inconscients, et de politiques et pratiques généralement adoptées sans tenir compte des caractéristiques des membres de groupes visés par l'interdiction de la discrimination. »²⁶

La discrimination systémique a ceci de particulier qu'elle oblige à s'attarder, non pas uniquement à l'effet isolé d'un acte, d'une norme ou d'une mesure, mais plutôt à « 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 »²⁷.

En ce sens, le Rapport Armony-Hassaoui-Mulone relevait avec justesse que « le profilage racial ne doit pas être appréhendé comme un phénomène isolé, dépendant exclusivement de mauvais comportements et/ou de mauvaises personnes qu'il suffirait d'identifier et de neutraliser pour régler le problème »²⁸. Comme le précisait également les auteurs de ce rapport : « Une telle perspective empêcherait de mettre en lumière les dynamiques systémiques et institutionnelles qui pourraient favoriser des pratiques de profilage racial »²⁹. De l'avis de la Commission, cela vaut aussi pour le profilage social.

Soulignons en outre que, contrairement à ce que semble indiquer le Rapport Armony-Hassaoui-Mulone³⁰, la jurisprudence confirme que « la preuve de l'intention n'est pas nécessaire pour conclure à la discrimination, les actions ou les omissions discriminatoires pouvant être multifactorielles ou inconscientes »³¹. De nombreux déterminants sociaux induisent d'ailleurs des pratiques de discrimination inconscientes³².

Il convient plutôt de s'attarder à l'effet des normes ou des pratiques sur les groupes visés par un motif de discrimination. Soyons clair à ce sujet, même en admettant qu'une règle ou une action soit motivée par de bonnes intentions, elle peut avoir des effets discriminatoires. De plus, une conduite, une pratique ou une règle peut être neutre en apparence et s'appliquer à tous et toutes, mais quand même être jugée discriminatoire si elle a un effet disproportionné sur une personne ou un groupe en fonction d'un motif prohibé par la Charte³³.

1.2.3 L'analyse intersectionnelle des profilages

Il importe par ailleurs de prendre en compte l'analyse intersectionnelle des profilages discriminatoires.

Pour rappel, l'article 10 de la Charte prévoit 14 motifs de discrimination prohibés, à savoir 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. Ces motifs sont distincts et peuvent être considérés isolément, mais selon les circonstances, ils peuvent également se cumuler ou s'entrecroiser dans une même situation.

Le profilage discriminatoire peut donc reposer sur un ou plusieurs de ces motifs de discrimination. Alors qu'on parle généralement de profilage racial, social, politique ou fondé sur le handicap, il convient de retenir que ces phénomènes pourront être vécus différemment en fonction de facteurs liés à des motifs de discrimination. À titre d'exemple, l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées³⁴ ainsi que la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics³⁵ ont clairement démontré les formes particulières de profilage vécues par les femmes autochtones³⁶ ou les personnes autochtones en situation d'itinérance³⁷.

Toujours dans une perspective intersectionnelle, en ce qui a trait plus particulièrement à Montréal, le Rapport Armony-Hassaoui-Mulone confirme que « les femmes autochtones courent 11 fois plus de chances de se faire interpellé que les femmes blanches (comparativement à un score d'un peu plus de 3 pour les hommes autochtones) »³⁸. Les données de ce rapport soulignent également que les risques d'interpellations des personnes racisées et des personnes autochtones varient en fonction de l'âge. Les personnes noires et arabes âgées entre 15 et 24 ans ont 4 fois plus de risque de se faire interpellé que leurs vis-à-vis majoritaires. Les personnes noires de 25 à 34 ans, quant à elles, ont 5 fois plus de risque de se faire interpellé que les blancs du même âge.

L'approche intersectionnelle permet donc de prendre en compte les diverses interactions que peuvent avoir différents facteurs de discrimination dans une même situation et elle s'avère essentielle afin de bien saisir les réalités vécues par les personnes victimes de profilage. 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 »³⁹.

2 LES TRAVAUX DE LA COMMISSION EN MATIÈRE D'INTERPELLATIONS POLICIÈRES

Dans le cadre de ses travaux portant sur les profilages racial et social, la Commission a mis en lumière la surveillance ciblée dont font l'objet les personnes racisées et les personnes en situation d'itinérance de la part des services de police, particulièrement ceux de la Ville de Montréal. On pense par exemple aux interpellations et aux arrestations disproportionnées ou abusives de même qu'à la surjudiciarisation de ces populations. La Commission a en outre insisté sur les facteurs structurels expliquant cette forme de discrimination, notamment les normes et politiques institutionnelles du SPVM et de la STM, leur application par les policiers et agents ou encore certains règlements encadrant l'occupation du domaine public.

Parmi les recommandations formulées par la Commission à cet égard, rappelons les suivantes :

- que les normes, politiques et pratiques institutionnelles du SPVM, entre autres quant à l'application des règlements municipaux et en matière de lutte aux incivilités, soient

- révisées et modifiées afin d'en détecter et d'en éliminer les impacts discriminatoires sur les personnes en situation d'itinérance et les personnes racisées⁴⁰;
- 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, tels que le degré de nuisance ou de dangerosité de l'acte reproché⁴¹;
 - puis que le gouvernement modifie la *Loi sur la police* et le *Code de déontologie des policiers du Québec* afin d'obliger les policiers, sous peine de sanctions, à informer les citoyens de leurs droits chaque fois qu'ils procèdent à une interpellation, à une arrestation ou qu'ils dressent un constat d'infraction⁴².

Ces enjeux rappellent par ailleurs la nécessité de définir des indicateurs et mécanismes de collecte de données fiables quant à la représentation des personnes visées par l'action des services de police en regard des motifs de discrimination pertinents ou de l'entrecroisement de ceux-ci⁴³.

Concrètement, la définition d'indicateurs et la collecte de données s'avèrent essentielles pour dresser un état des lieux exhaustif en matière de profilages discriminatoires, mais aussi pour identifier et définir les actions à prendre pour lutter contre ces phénomènes. Cela demeure ensuite nécessaire pour mesurer les résultats obtenus, le cas échéant, et rendre compte des mesures prises et de leur impact⁴⁴.

Comme l'a déjà rappelé la Commission, « cette collecte devrait par ailleurs être strictement encadrée conformément à la Charte et effectuée de façon à garantir le respect de l'ensemble des droits qui y sont protégés, notamment le droit au respect de sa vie privée, incluant la protection des renseignements personnels ». De plus, « [L]es normes qui régiront la collecte devront donc encadrer l'utilisation, la gestion, la divulgation et l'exploitation des renseignements personnels des individus »⁴⁵.

Suite à la publication du Rapport Armony-Hassaoui-Mulone, la Commission a en outre recommandé que la Ville de Montréal interdise dès maintenant et définitivement les interpellations sans motifs des piétons et passagers de véhicule (« street check ») sur son territoire⁴⁶. Comme l'écrit le juge Tulloch : « ce qui fut autrement un outil d'enquête utile est devenu une pratique floue, appliquée de manière disproportionnée aux communautés les plus marginalisées et aux personnes les plus défavorisées »⁴⁷. Plusieurs initiatives ont d'ailleurs été prises en vue de les encadrer, voire de les interdire⁴⁸. De plus, un avis juridique produit à la demande de la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse a conclu à l'illégalité des contrôles policiers de routine⁴⁹.

En ce qui a trait plus particulièrement au SPVM, le Rapport Armony-Hassaoui-Mulone relève aussi « le peu d'encadrement dans la façon dont les contrôles d'identité se déroulent » à Montréal⁵⁰. On y parle ainsi « d'interventions lancées à la discrétion du membre policier, passablement ambiguës sur le plan juridique, sans forcément de lien immédiat avec la commission d'un crime et qui sont imposées à des citoyens qui n'ont été accusés, a priori, d'aucune faute »⁵¹. Fait également troublant, « le volume d'interpellations enregistrées ne fait pas l'objet d'un suivi systématique par le SPVM »⁵².

3 LA POLITIQUE DU SPVM EN MATIÈRE D'INTERPELLATIONS

Au mois de juillet 2020, le SPVM a rendu publique sa politique sur les interpellations policières⁵³. Tout comme la pratique policière du ministère de la Sécurité publique produite sur le sujet et publiée au mois d'août suivant⁵⁴, cette initiative ne répond toutefois que très partiellement aux recommandations de la Commission en la matière.

3.1 L'interdiction des interpellations aléatoires ou sans fondement

La politique du SPVM reconnaît explicitement certaines règles déjà établies par la Charte quant au fait que « toute intervention policière est effectuée dans le respect des droits et libertés individuelles de la personne en cause » et que toute interpellation discriminatoire est interdite⁵⁵. De plus, conformément à la jurisprudence déjà établie par la Cour suprême, la politique du SPVM note que les policiers ont l'obligation d'« être sensibles aux circonstances entourant l'interpellation, à son approche, ainsi qu'aux caractéristiques de la personne ou à sa situation particulière »⁵⁶.

Le document du SPVM demeure cependant incomplet à plusieurs égards.

La Commission déplore notamment que le SPVM ait choisi d'encadrer les interpellations aléatoires sans fondement plutôt que de les interdire clairement. Certes, le document de présentation de la politique du SPVM souligne qu'elle « interdira toute interpellation sans fondement, aléatoire ou basée sur un critère discriminatoire »⁵⁷, mais la politique elle-même mentionne seulement qu'« une interpellation basée sur un motif discriminatoire est sans fondement et à proscrire »⁵⁸. Elle ne semble donc pas prévoir l'interdiction de toutes les interpellations sans motif, tel que le recommandait la Commission.

Ajoutons que le SPVM spécifie que les interpellations policières sont réalisées entre autres dans le but de prévenir les incivilités. On semble ainsi passer outre la recommandation précitée visant la révision des politiques et des pratiques policières en la matière afin d'en éliminer les biais discriminatoires, alors que le rapport entre les politiques de lutte aux incivilités et la surveillance ciblée de certaines populations continue d'être démontré⁵⁹.

La Commission remarque par ailleurs que, contrairement à ce qu'elle avait recommandé, la politique du SPVM n'oblige pas les policiers à informer la personne interpellée de ses droits, particulièrement quant au fait qu'elle n'a pas l'obligation de s'identifier⁶⁰. Enfin, bien que la Commission comprenne que les sanctions prévues en vertu de dispositions disciplinaires, déontologiques ou de la Charte pourront, selon les circonstances, s'appliquer en cas d'infraction aux obligations de la politique, elle déplore que celles-ci n'y soient pas précisées.

C'est pourquoi, dans son bilan de la mise en œuvre de ses recommandations en matière de profilage racial qu'elle rendra publique sous peu, la Commission recommande ce qui suit, une recommandation qui s'adresse entre autres à la Ville de Montréal et au SPVM :

- que le gouvernement interdise dès maintenant et définitivement l'ensemble des interpellations sans motifs des piétons et passagers de véhicule (*street checks*) sur le territoire québécois;
- que les modalités de mise en œuvre de cette interdiction respectent l'esprit des recommandations 1.1 à 1.7 du rapport du professeur Wortley⁶¹. Le système de

gestion des données relatives à ces interpellations devrait notamment être désactivé et les données ne devraient plus être accessibles aux fins des activités policières de patrouille;

- que les services de police adoptent une politique visant à clarifier auprès des membres de leur personnel l'interdiction des interpellations sans motifs des piétons et passagers de véhicule (*street checks*);
- qu'en lien avec la recommandation sur la collecte de données qui suit, le gouvernement prévoit l'obligation pour les services de police d'instaurer un mécanisme de suivi systématique des interpellations enregistrées, incluant en fonction des motifs de discrimination pertinents;
- que les services de police aient l'obligation de rendre publiques annuellement les données relatives au suivi systématique des données d'interpellation enregistrées, notamment en fonction des motifs de discrimination pertinents.

3.2 La collecte de données

La politique du SPVM en matière d'interpellation risque par ailleurs de poser d'importants enjeux eu égard à l'engagement pris par la Ville de Montréal quant à l'analyse des données colligées à la suite des interpellations policières⁶².

Ainsi, la politique prévoit qu'une fiche d'interpellation doive « être produite à l'issue de l'interpellation lorsque les informations recueillies sont d'intérêt en regard de la mission du Service »⁶³. Elle ne serait donc pas remplie de façon systématique.

De plus, si elle doit inclure « l'identité ethnoculturelle perçue ou présumée de la personne interpellée », cette fiche reste muette quant à d'autres motifs de discrimination interdits pourtant pertinents en la matière. Comment envisage-t-on alors le suivi des interpellations fondées, en tout ou en partie, sur les autres motifs de discrimination (qu'ils soient également perçus ou présumés) tels que la condition sociale, la situation de handicap (incluant un problème de santé mentale), la religion, les convictions politiques, l'identité ou l'expression de genre, l'orientation sexuelle, l'âge, le sexe? Au-delà du principe énoncé dans la politique, la mesure du profilage discriminatoire fondé sur ces motifs — ou encore sur l'intersection entre les motifs liés à l'« identité ethnoculturelle » (les motifs « race », couleur, origine ethnique ou nationale) et d'autres motifs — semble complètement évacuée de celle-ci.

Une proportion inconnue des interpellations restera non documentée et les données recueillies ne seront que partielles. On peut penser qu'elles ne permettront pas une analyse fiable de la réalité et, notamment, de mesurer les biais systémiques qui peuvent intervenir à cette étape de l'intervention policière.

Il importe enfin de noter que ces fiches d'interpellation devront comprendre « les informations nominatives de la personne interpellée » et que la politique ne prévoit pas l'anonymisation de celles-ci, ce qui est contraire à la recommandation de la Commission relative au caractère anonyme des données recueillies.

Ainsi, dans le cadre du bilan de la mise en œuvre de ses recommandations en matière de profilage racial à paraître, la Commission recommande que, dans le respect des droits et libertés de la personne, l'ensemble des ministères et organismes publics concernés — en collaboration avec des experts indépendants en la matière — se dotent de méthodes et

d'indicateurs uniformes afin d'effectuer une collecte de données fiables, eu égard aux populations qu'ils desservent, et ce, en vue de déceler les possibles biais discriminatoires et pratiques de profilages à toutes les étapes de leur action. Elle recommande en outre que :

- ces données soient collectées de façon désagrégée en fonction des motifs de discrimination « race », origine ethnique ou nationale et couleur, mais aussi d'autres motifs tels que la condition sociale, le sexe, l'identité ou l'expression de genre, l'orientation sexuelle, l'âge, la religion, la langue ainsi que le handicap;
- les ministères et organismes publics visés développent des modalités complémentaires de suivi en matière de profilage racial et de discrimination systémique, entre autres afin de documenter de manière qualitative l'expérience des populations concernées;
- les agents et intervenants appelés à recueillir les données reçoivent une formation adéquate en la matière, mise à jour au besoin;
- les ministères et organismes publics visés rendent publiques les données recueillies de manière désagrégée et anonymisée, dans le respect des règles relatives à la protection des renseignements personnels;
- et qu'ils effectuent une reddition de comptes publique annuelle qui permette notamment de :
 - présenter l'évolution des indicateurs de mesure du profilage discriminatoire;
 - faire état des résultats obtenus grâce aux modalités complémentaires de suivi mises en œuvre afin de documenter l'expérience des populations concernées par le profilage discriminatoire;
 - recevoir et tenir compte des commentaires des populations visées, incluant les personnes racisées, des associations qui les représentent ainsi que des experts en la matière.

Encore une fois, cette recommandation s'adresse notamment à la Ville de Montréal et au SPVM.

CONCLUSION

La Charte confie d'importantes responsabilités à la Commission et c'est en se fondant sur celles-ci qu'elle s'est engagée à lutter contre le profilage discriminatoire depuis maintenant plus de quinze ans. Elle a formulé des recommandations fondamentales en la matière, notamment en lien avec la surveillance ciblée dont font l'objet les personnes itinérantes et les personnes racisées de la part des services de police, particulièrement ceux de la Ville de Montréal.

À la lumière de la Charte et de ses travaux relatifs au profilage discriminatoire, la Commission a procédé à l'analyse de la *Politique sur les interpellations policières du SPVM*. Il s'avère que celle-ci ne répond que très partiellement aux recommandations de la Commission en la matière. À l'occasion de la consultation publique menée par la Commission de la sécurité publique de la Ville de Montréal, la Commission tient donc à réitérer les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 1 :

La Commission recommande à la Ville de Montréal et au SPVM :

- d'interdire dès maintenant et définitivement l'ensemble des interpellations sans motifs des piétons et passagers de véhicule (*street checks*) sur le territoire québécois;
- que les modalités de mise en œuvre de cette interdiction respectent l'esprit des recommandations 1.1 à 1.7 du rapport du professeur Wortley⁶⁴. Le système de gestion des données relatives à ces interpellations devrait notamment être désactivé et les données ne devraient plus être accessibles aux fins des activités policières de patrouille;
- de modifier la politique du SPVM sur les interpellations afin de clarifier auprès des membres de son personnel l'interdiction des interpellations sans motifs des piétons et passagers de véhicule (*street checks*);
- en lien avec la recommandation sur la collecte de données qui suit, d'instaurer un mécanisme de suivi systématique des interpellations enregistrées, incluant en fonction des motifs de discrimination pertinents;
- de rendre publiques annuellement les données relatives au suivi systématique des données d'interpellations enregistrées, notamment en fonction des motifs de discrimination pertinents.

RECOMMANDATION 2 :

La Commission recommande que, dans le respect des droits et libertés de la personne, le SPVM — en collaboration avec des experts indépendants en la matière — se dote de méthodes et d'indicateurs uniformes afin d'effectuer une collecte de données fiables, eu égard aux populations qu'il dessert, et ce, en vue de déceler les possibles biais discriminatoires et pratiques de profilages à toutes les étapes de son action. Elle recommande en outre que :

- ces données soient collectées de façon désagrégée en fonction des motifs de discrimination « race », origine ethnique ou nationale et couleur, mais aussi d'autres motifs tels que la condition sociale, le sexe, l'identité ou l'expression de genre, l'orientation sexuelle, l'âge, la religion, la langue ainsi que le handicap;
- le SPVM développe des modalités complémentaires de suivi en matière de profilage racial et de discrimination systémique, entre autres afin de documenter de manière qualitative l'expérience des populations concernées;
- les agents et intervenants appelés à recueillir les données reçoivent une formation adéquate en la matière, mise à jour au besoin;
- le SPVM rende publiques les données recueillies de manière désagrégée et anonymisée, dans le respect des règles relatives à la protection des renseignements personnels;
- et qu'il effectue une reddition de comptes publique annuelle qui permette notamment de :
 - présenter l'évolution des indicateurs de mesure du profilage discriminatoire;

- faire état des résultats obtenus grâce aux modalités complémentaires de suivi mises en œuvre afin de documenter l'expérience des populations concernées par le profilage discriminatoire;
- recevoir et tenir compte des commentaires des populations visées, incluant les personnes racisées, des associations qui les représentent ainsi que des experts en la matière.

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.

5 Charte, art. 71 al. 2.

6 Charte., art. 10.

7 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Bilan de la mise en œuvre des recommandations du Rapport de consultation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur le profilage racial et ses conséquences*, à paraître. Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à l'Office de consultation publique de Montréal dans le cadre de la consultation publique sur le racisme et la discrimination systémiques*, (Cat. 2.120-1.35), 2019, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/memoire_OCPM_racisme-systemique.pdf

8 Ci-après « SPVM ».

9 SPVM, *Politique sur les interpellations policières du SPVM*, 8 juillet 2020, [En ligne]. https://spvm.qc.ca/upload/Fiches/Politique_sur_les_interpellations_policieres_du_SPVM_Document_de_presentation_2020-07-08_melv.pdf

10 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les interpellations policières à la lumière... des droits et libertés de la personne*, Présentation faite dans le cadre de l'assemblée publique organisée par la Commission de la sécurité publique de la Ville de Montréal sur le rapport *Les interpellations policières à la lumière des identités des personnes interpellées*, 22 novembre 2019.

11 Charte, 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 ».

12 Charte, art. 4 : « Toute personne a droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation ».

13 Charte, art. 5 : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée ».

14 Charte, art. 10.1 : « Nul ne doit harceler une personne en raison de l'un des motifs visés dans l'article 10 ».

15 Charte, 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. »

16 Charte, 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. »

17 Charte, art. 23, 24, 24.1, 25 et 28.

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. »

18 *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. 217 A (III), Doc. Off. A.G. N.U., 3e sess., suppl. n° 13, p. 17, Doc. N.U. A/810 (1948).

19 *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 1966, [1976] R. T. Can. n° 47. Rappelons en outre : VILLE DE MONTRÉAL, *Déclaration de Montréal contre la discrimination raciale*, Section des archives, 1989, [En ligne]. <https://archivesdemontreal.ica-atom.org/declaration-de-montreal-contre-la-discrimination-raciale-1989>; VILLE DE MONTRÉAL, *Déclaration de Montréal pour la diversité et l'inclusion*, 2004, [En ligne]. [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/CHARTRE_MTL_FR/MEDIA/DOCUMENTS/D%C9CLARATION%20DIVERSIT%C9%20ET%20INCLUSION%20\(2004\).PDF](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/CHARTRE_MTL_FR/MEDIA/DOCUMENTS/D%C9CLARATION%20DIVERSIT%C9%20ET%20INCLUSION%20(2004).PDF); UNESCO, *Coalition internationale des villes inclusives et durables – ICCAR*, 2004 [En ligne]. <https://fr.unesco.org/themes/promouvoir-droits-inclusion/iccar>; *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>

20 Notamment par le Gouvernement du Québec de même que différentes institutions, telles que la Ville de Montréal et le SPVM. Elle a en outre été reprise par les tribunaux et confirmée par la Cour suprême du Canada : *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Bombardier Inc. (Bombardier Aéronautique Centre de formation)*, 2015 CSC 39, par. 33; *R. c. Le*, 2019 CSC 34, par. 77.

21 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial : mise en contexte et définition*, M^e Michèle TURENNE, (Cat. 2.120-1.25), 2005, p. 15, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/profilage_racial_definition.pdf

22 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.cdpcj.qc.ca/Publications/itinerance_avis.pdf

23 Voir à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019), préc., note 7, p. 45-46.

24 Victor ARMONY, Mariam HASSAOUI et Massimiliano MULONE, *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, 2019, p. 84 (ci-après « Rapport Armony-Hassaoui-Mulone »).

25 *Id.*, p. 22.

26 *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Gaz métropolitain inc.*, 2008 QCTDP 24, par. 36, conf. par *Gaz métropolitain inc. c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, [2011] QCCA 1201, par. 47.

27 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'intervention d'instances religieuses en matière de droit familial*, Paul EID et M^e Karina MONTMINY, (Cat. 2.113-2,9), 2006, p. 33.

28 V. Armony, M. Hassaoui et M. Mulone, préc., note 24, p. 15.

29 *Id.*

30 *Id.*, p. 22. La partie 2.2.1. du rapport s'intitule *La question de l'intention : la différence entre disparités et profilage*.

31 *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Mensah) c. Ville de Montréal (SPVM)*, 2018 QCTDP 5, par. 78, conf. par 2018 QCCA 1030; citant *Québec (Commission des droits de la personne*

- et des droits de la jeunesse) c. Bombardier Inc. (Bombardier Aéronautique Centre de formation), préc., note 20, par. 41.
- 32 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10.
- 33 Voir notamment : *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpsons-Sears*, [1985] 2 R.C.S. 536; *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, [1994] 2 R.C.S. 525.
- 34 ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, *Réclamer notre pouvoir et notre place : le rapport final de l'enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées*, 2019, vol. 1a, [En ligne]. <https://www.mmiwg-ffada.ca/wp-content/uploads/2019/06/Rapport-final-volume-1a-1.pdf>
- 35 COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, *Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès, Rapport final*, 2019, [En ligne]. https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Rapport/Rapport_final.pdf
- 36 S'entrecroisent les motifs origine ethnique ou nationale et sexe.
- 37 S'entrecroisent alors les motifs origine ethnique ou nationale et condition sociale.
- 38 V. Armony, M. Hassaoui et M. Mulone, préc., note 24, p. 88.
- 39 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. Voir également : COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Approche intersectionnelle de la discrimination pour traiter les plaintes relatives aux droits de la personne fondées sur des motifs multiples*, Document de travail, 2001.
- 40 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*, 2011, p. 32, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/Profilage_rapport_FR.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 22, p. 199.
- 41 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 22, p. 199.
- 42 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 40, p. 49.
- 43 Voir notamment : OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL, *Racisme et discrimination systémiques dans les compétences de la Ville de Montréal*, Montréal, 2020, [En ligne]. <https://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P99/rapport-reds.pdf>; CONSEIL INTERCULTUREL DE MONTRÉAL, *Racisme systémique. Agir pour transformer la culture institutionnelle, changer les attitudes et renforcer les capacités citoyennes*, Montréal, 2020; V. Armony, M. Hassaoui et M. Mulone, préc., note 24; COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, préc., note 35; ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, *Réclamer notre pouvoir et notre place, un rapport complémentaire de l'enquête nationale sur les femmes et les filles disparues et assassinées*, Québec, 2019, vol. 2, [En ligne]. https://www.mmiwg-ffada.ca/wp-content/uploads/2019/06/Rapport-compl%C3%A9mentaire_Qu%C3%A9bec.pdf; MONTRÉAL SANS PROFILAGE, *Le profilage racial dans les pratiques policières. Point de vue et expériences de jeunes racisés à Montréal*, Rapport de recherche, 2018.
- Ailleurs au Canada, voir également : COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Un impact disparate*, 2020, [En ligne]. <http://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/Un%20impact%20disparate%2C%20le%20deuxi%C3%A8me%20rapport%20provisoire%20relatif%20%C3%A0%20l'E2%80%99Enqu%C3%AAt%20de%20la%20TPS%20R%C3%A9sum%C3%A9.pdf#overlay-context=en/disparate-impact-second-interim-report-inquiry-racial-profiling-and-racial-discrimination-black>; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Racial Disparity in Arrests and Charges, An analysis of arrest and charge date from the Toronto Police Service*, Scot WORTLEY et Maria JUNG, 2020, [En ligne]. http://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/Racial%20Disparity%20in%20Arrests%20and%20Charges%20TPS_0.pdf#overlay-context=en/disparate-impact-second-interim-report-inquiry-racial-profiling-and-racial-

[discrimination-black](#); Scot WORTLEY, Halifax, *Nova Scotia : Street checks report*, Rapport rédigé pour la COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE, Halifax, 2019; Michael H. TULLLOCH, *L'examen indépendant des contrôles de routine*, Ontario, 2018; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Un impact collectif : Rapport provisoire relatif à l'enquête sur le profilage racial et la discrimination envers les personnes noires au sein du service de police de Toronto*, Ottawa, 2018; Lorne FOSTER, Les JACOB et Bobby SIU, *Race Data and Traffic Stops in Ottawa, 2013-2015 : A Report on Ottawa and the Police Districts*, Submitted to Ottawa Police Services Board and Ottawa Police Service, Ottawa, 2016; William J. CLOSS, *The Kingston Police Data Collection Project, A preliminary Report to the Kingston Police Services Board*, 2005; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Directives concernant la collecte de données sur les motifs énumérés en vertu du Code*, 2003.

44 Voir notamment à ce sujet préc., note 7.

45 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Lettre à la ministre de la Santé et des Services sociaux et au Directeur national de la santé publique sur la collecte de données désagrégées visant à lutter contre les impacts discriminatoires de la pandémie*, 4 juin 2020, [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showItem=923>

46 Préc., note 7.

47 M. H. TULLOCH, préc., note 43, p. 29.

48 *Collecte de renseignements identificatoires dans certaines circonstances - interdiction et circonstances*, Règl. de l'Ontario 58/16; ATTORNEY GENERAL AND JUSTICE MINISTER, NOVA SCOTIA, *Minister's Directive under Nova Scotia Police Act*, 2019, [En ligne]. <https://novascotia.ca/street-checks/Minister-Directive-Street-Checks-April-2018.pdf>; ATTORNEY GENERAL AND JUSTICE MINISTER, NOVA SCOTIA, « Moratorium Placed on Street Checks of Pedestrians, Vehicle Passengers », Communiqué, 17 avril 2019, [En ligne]. <https://novascotia.ca/news/release/?id=20190417001>, EDMONTON SERVICE POLICE, *Street Checks and Street Check Reporting Procedure*, 15 septembre 2017; TORONTO POLICE SERVICES BOARD, *Regulated interaction with the community and the collection of identifying information*, 24 avril 2014; GOUVERNEMENT DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE, *Provincial Policing Standards*, BCPPS 6.2. Police Stops, 15 janvier 2020, [En ligne]. <https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/law-crime-and-justice/criminal-justice/police/standards/6-2-foreword-police-stops.pdf?bcgovtm=BC-Govt-AlwaysOn-Q2-2020>; VILLE DE VICTORIA, *Resolution : Ending Street Checks in the City of Victoria*, 7 juillet 2020; VILLE DE VANCOUVER, *UB-2 Ending Street Checks in Vancouver*, Motion, 21 juillet 2020, [En ligne]. <https://council.vancouver.ca/20200721/documents/ub2.pdf>

49 Au sens de cet avis juridique, les termes « street check » sont définis comme suit: « An interaction or observation (without interaction) whereby personal and/or identifying information is collected by an officer and entered into the Versadex database for future use ». Les auteurs précisent en outre que « the Versadex database is the records management system used by the police in HRM ». J. Michael MACDONALD et Jennifer TAYLOR, *NS Human Rights Commission – Independent Legal Opinion on Street Checks*, Halifax, 2019, p. 10.

50 V. Armony, M. Hassaoui et M. Mulone, préc., note 24, p. 29.

51 *Id.*, p. 29-30.

52 *Id.*, p. 34.

53 SPVM, préc., note 9.

54 MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Pratique policière 2.1.7. Interpellation policière*, 21 août 2020.

55 SPVM, préc., note 9, p. 8. Cependant, le cadre juridique de la Charte s'appliquait déjà et continue de s'appliquer à cet égard.

56 *Id.*, p. 13. La Cour suprême a déjà précisé à ce sujet qu'on doit « tenir compte du fait que les membres de certaines collectivités peuvent vivre des expériences particulières et avoir des rapports différents avec la police, qui influenceront sur leur perception raisonnable à savoir si et quand ils font l'objet d'une détention ». R. c. Le, préc., note 20, par. 73.

57 *Id.*, p. 8.

58 *Id.*, p. 11.

59 MONTRÉAL SANS PROFILAGE, préc., note 43, p. 8 et 27; Céline BELLOT, *Surveillance, contrôle et interventions coercitives à l'endroit des personnes en situation d'itinérance*, Rapport d'expert remis à titre d'expertise judiciaire, 2018; Céline BELLOT et Marie-Ève SYLVESTRE, « La judiciarisation de l'itinérance Montréal : Les dérives sécuritaires de la gestion pénale de la pauvreté, (2017) 47 *R.G.D.* 11-44; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 40; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 22.

60 Voir également à ce sujet : *Collecte de renseignements identificatoires dans certaines circonstances - Interdiction et obligations*, préc., note 48, art. 6; M. H. Tulloch, préc., note 43, p. 202-203.

61 S. WORTLEY, préc., note 43.

62 COMITÉ EXÉCUTIF DE LA VILLE DE MONTRÉAL, *Réponse du Comité exécutif au rapport de la Commission sur le développement social et la diversité montréalaise et de la Commission sur la sécurité publique à la suite de l'examen public sur le Bilan des actions de l'agglomération de Montréal pour lutter contre le profilage racial et le profilage social 2012-2016*, 2018, [En ligne].
http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/REP_ONSECE_20180321.PDF

63 SPVM, préc., note 9, p. 14.

64 S. WORTLEY, préc., note 43.