

MÉMOIRE AU COMITÉ CONSULTATIF SUR LA RÉALITÉ POLICIÈRE

Novembre 2020

Document adopté à la 686^e séance de la Commission,
tenue le 20 novembre 2020, par sa résolution COM-686-4.1.1



Jean-François Trudel
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

M^e Marie Carpentier, conseillère juridique
Mathieu Forcier, chercheur
M^e Evelyne Pedneault, conseillère juridique
M^e Geneviève St-Laurent, conseillère juridique
Amina Triki-Yamani, chercheure
Direction de la recherche

Collaboration à la recherche, analyse et rédaction :

M^e Anastasia Berwald, conseillère juridique
M^e Karina Montminy, conseillère juridique
Direction de la recherche

Collaboration à la recherche :

Muriel Kouongueng, stagiaire
Direction de la recherche

Traitement de texte :

Sylvie Durand
Direction de la recherche

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1 L'ACTIVITÉ POLICIÈRE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE.....	2
2 LES ATTENTES À L'ÉGARD DE L'INTERVENTION POLICIÈRE.....	3
2.1 Le profilage discriminatoire et les attentes à l'égard de l'intervention policière dans l'espace public	4
2.1.1 <i>Le profilage racial</i>	4
2.1.2 <i>Les relations avec les personnes autochtones</i>	9
2.1.3 <i>Le profilage social</i>	11
2.1.4 <i>Le profilage discriminatoire fondé sur le handicap</i>	14
2.1.5 <i>Le profilage politique</i>	17
2.1.6 <i>Le profilage fondé sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre ou l'expression de genre</i> .	17
2.2 Les attentes à l'égard de l'intervention policière en lien avec les actes haineux.....	18
2.3 Les attentes relatives aux échanges d'informations en matière de maltraitance et de protection de la jeunesse	20
3 UN ENVIRONNEMENT TECHNOLOGIQUE EN ÉVOLUTION : IMPACTS SUR LES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE.....	22
3.1 Le recours à des technologies de surveillance et de prédiction	23
3.1.1 <i>La reconnaissance faciale</i>	23
3.1.2 <i>Les caméras corporelles</i>	24
3.1.3 <i>La surveillance téléphonique</i>	25
3.1.4 <i>Les autres technologies algorithmiques</i>	26
3.2 Les atteintes potentielles aux droits et libertés de la personne	27
3.2.1 <i>La discrimination</i>	27
3.2.2 <i>La vie privée</i>	29
3.2.3 <i>Les droits judiciaires</i>	31
3.2.4 <i>Les libertés fondamentales</i>	32
4 DES ENJEUX RELATIFS À L'ORGANISATION DES SERVICES POLICIERS.....	33
4.1 La desserte policière et la surveillance disproportionnée de certaines populations	34
4.2 Le recrutement et les pratiques de dotation.....	35
4.2.1 <i>Les difficultés liées au recrutement des policiers et policières</i>	35
4.2.2 <i>Les examens médicaux préembauche et la discrimination fondée sur le handicap</i>	36
4.2.3 <i>La sous-représentation des groupes visés par les PAÉE dans les corps de police</i>	37
4.3 La formation initiale et continue des policiers et des policières	39
4.3.1 <i>La formation antiraciste et la sécurisation culturelle</i>	40
4.3.2 <i>La formation sur les profilages discriminatoires</i>	42
4.3.3 <i>La formation en matière de lutte contre les actes haineux et la discrimination</i>	43
4.3.4 <i>La formation sur la protection des personnes âgées ou handicapées contre l'exploitation</i>	43
4.3.5 <i>La formation sur les violences sexuelles et la violence conjugale</i>	44

5	LA CONFIANCE DU PUBLIC ENVERS LES SERVICES DE POLICE	46
5.1	La sous-protection des personnes racisées, des personnes autochtones et des personnes marginalisées et le non-recours de celles-ci aux services de police	47
5.2	Les mécanismes de reddition de comptes et de contrôle	48
	5.2.1 <i>La définition d'indicateurs et la collecte de données</i>	49
	5.2.2 <i>Le délai de prescription prévu pour les recours en vertu de la Charte</i>	53
	5.2.3 <i>Le Bureau des enquêtes indépendantes</i>	54
	5.2.4 <i>La question de la professionnalisation des policiers et policières</i>	57
	5.2.5 <i>L'apport de commissions de surveillance civile</i>	58
	CONCLUSION	59

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.

C'est donc d'abord principalement à la lumière des droits protégés par la Charte, une loi de nature quasi constitutionnelle, que la Commission a produit de nombreux travaux et formulé d'importantes recommandations en vue d'assurer des normes et pratiques policières respectueuses des droits et libertés de la personne.

C'est dans cette perspective que la Commission souhaite contribuer à la réflexion amorcée par le Comité consultatif sur la réalité policière⁵. Cette démarche fait suite à la publication, en décembre 2019, d'un document de réflexion sur la réalité policière au Québec produit par le ministère de la Sécurité publique⁶. Elle vise à « apporter un éclairage contemporain sur l'état de la police au Québec et [à] dégager des orientations qui guideront le gouvernement dans la mise en œuvre des changements qui seront jugés nécessaires »⁷.

Le mémoire de la Commission est divisé en cinq parties. Dans un premier temps, elle rappellera la place fondamentale que doit occuper la Charte parmi toutes les normes encadrant l'activité policière. Ensuite, elle abordera les différentes attentes à l'égard de l'intervention policière qui caractérisent l'environnement social contemporain, notamment eu égard au profilage discriminatoire, aux actes haineux et à l'exploitation des personnes vulnérables. Puis, la troisième partie portera sur l'impact sur les droits et libertés de la personne du recours à de nouvelles technologies de surveillance et de prédiction par les services de police. Dans la quatrième partie, la Commission traitera d'enjeux actuels relatifs à l'organisation des services policiers, tels que la desserte policière, la formation initiale et continue des policiers et policières puis le recrutement, la dotation et l'accès à l'égalité en emploi de ceux-ci. Enfin, dans un cinquième temps, la Commission soulèvera des préoccupations concernant la confiance des citoyennes et citoyens envers l'action policière.

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 (ci-après « LPJ »).

⁴ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A -2,01 (ci-après « Loi sur l'accès à l'égalité en emploi »).

⁵ Ci-après « CCRP ».

⁶ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Réalité policière au Québec. Modernité, confiance et efficience*, 2019, p. 3 (ci-après « cahier de consultation »).

⁷ *Id.*, p. 3.

1 L'ACTIVITÉ POLICIÈRE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE

L'article 48 de la *Loi sur la police* prévoit que les corps de police doivent, pour la réalisation de leur mission, assurer la sécurité des personnes et des biens, sauvegarder les droits et libertés, respecter les victimes et être attentifs à leurs besoins ainsi que coopérer avec la communauté dans le respect du pluralisme culturel⁸.

Il convient cependant de rappeler le statut quasi constitutionnel de la Charte, les articles 1 à 38 de celle-ci ayant explicitement préséance sur les autres lois⁹. C'est en se fondant sur les valeurs fondamentales de notre société, attachées au respect des droits et libertés garantis par la Charte, que le travail policier doit être évalué, particulièrement eu égard à l'usage de l'autorité et de la force policières. La Commission déplore donc que le cahier de consultation n'ait pas fait référence à la Charte québécoise. De nombreuses dispositions de celle-ci doivent pourtant être au cœur de la réflexion. Selon les différentes circonstances en cause, il faut notamment référer :

- au droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne (art. 1)¹⁰ ;
- à la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association (art. 3)¹¹ ;
- au droit à la sauvegarde de sa dignité (art. 4)¹² ;
- au droit au respect de sa vie privée (art. 5)¹³ ;
- à l'inviolabilité de la demeure et l'interdiction de pénétrer chez autrui ou d'y prendre quoi que ce soit sans consentement (art. 7 et 8)¹⁴ ;
- au droit à l'égalité, incluant l'interdiction de discrimination et de profilage discriminatoire (art. 10, 12 et 15)¹⁵ ;
- à l'interdiction de harcèlement discriminatoire (art. 10.1) ;
- au droit de ne pas être privé de sa liberté ou de ses droits, sauf pour les motifs prévus par la loi et suivant la procédure prescrite (art. 24)¹⁶ ;

⁸ *Loi sur la police*, RLRQ, c. P -13.1, art. 48 al. 2.

⁹ Charte, art. 52.

¹⁰ Voir notamment : *Paquette c. Ville de Montréal*, 2019 QCCS 1796 ; *Deraspe c. Ville de Québec*, 2017 QCCQ 13594 ; *Gauthier c. Québec (Corporation municipale de la Ville de)*, 2013 QCCS 4656.

¹¹ Voir notamment : *Bérubé c. Québec (Ville de)*, 2014 QCCQ 8967.

¹² Voir notamment : *White c. Ville de Montréal*, 2017 QCCQ 5542 ; *Gauthier c. Québec (Corporation municipale de la Ville de)*, préc., note 10.

¹³ Voir la section 3.2.2 du présent mémoire.

¹⁴ Voir notamment : *Commissaire à la déontologie policière c. Demers*, 1994 CanLII 17603 (QC CDP).

¹⁵ Voir notamment : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (DeBellefeuille) c. Ville de Longueuil*, T.D.P., n° 505-53-000050-184, 17 novembre 2020, j. Brunelle ; *Ligue des Noirs du Québec c. Ville de Montréal*, 2019 QCCS 3319 ; *CDPDJ (Mensah) c. Ville de Montréal (SPVM)*, 2018 QCTDP 5, requête pour permission d'appeler rejetée : 2018 QCCA 1030 ; *CDPDJ (Rezko) c. Montréal (SPVM)*, 2012 QCTDP 5, requête pour permission d'appeler rejetée : 2012 QCCA 1501. Voir également les parties 2.1 et 4 du présent mémoire.

¹⁶ Voir notamment : *Freyre Arzate c. Chartrand*, 2016 QCCQ 9725.

- au droit de ne pas faire l'objet de saisies, perquisitions ou fouilles abusives (art. 24.1)¹⁷ ;
- au droit, pour une personne arrêtée ou détenue, d'être traitée avec humanité et avec le respect dû à la personne humaine (art. 25)¹⁸ ;
- au droit, pour une personne arrêtée ou détenue, d'être promptement informée, dans une langue qu'elle comprend, des motifs de son arrestation ou de sa détention (art. 28)¹⁹ ;
- au droit, pour toute personne arrêtée ou détenue, de prévenir sans délai ses proches, de recourir à l'assistance d'un avocat et d'être promptement informée de ses droits (art. 29)²⁰ ;
- ou encore au droit de toute personne âgée ou toute personne handicapée d'être protégée contre toute forme d'exploitation (art. 48)²¹.

Tel que nous le verrons dans la quatrième partie de ce mémoire, il faut aussi référer aux articles 10, 16 et 86 de la Charte en matière d'accès à l'égalité en emploi des policiers et policières.

RECOMMANDATION 1

La Commission recommande au Comité consultatif sur la réalité policière de reconnaître explicitement la Charte comme l'un des premiers fondements des orientations qui découleront de la présente consultation, considérant le caractère quasi constitutionnel de celle-ci et l'impact de l'activité policière sur de nombreux droits qu'elle garantit.

2 LES ATTENTES À L'ÉGARD DE L'INTERVENTION POLICIÈRE

Le cahier de consultation aborde différents enjeux liés aux attentes de la population à l'égard de l'intervention policière. Ceux-ci rejoignent des travaux que mène la Commission depuis maintenant plusieurs décennies à travers l'ensemble des moyens d'action que lui confie la Charte²², particulièrement en ce qui a trait aux attentes relatives aux profilages discriminatoires, aux relations avec les personnes autochtones, aux actes haineux de même qu'aux échanges d'information en matière de maltraitance des personnes âgées ou en situation de handicap et de protection de la jeunesse.

¹⁷ Voir notamment : *R. c. Le*, 2019 CSC 34 ; *R. c. Société TELUS Communications*, [2013] 2 R.C.S. 3 ; *R. c. Duarte*, [1990] 1 R.C.S. 30.

¹⁸ Voir notamment : *Tremblay c. Lapointe*, 2004 CanLII 13266 (QC CS).

¹⁹ Voir notamment : *Thompson c. Montréal (Ville de)*, 2013 QCCS 6012, requête pour permission d'appeler rejetée : 2014 QCCA 410 ; *R. c. Monty*, 2003 CanLII 3923 (QC CQ).

²⁰ Quoique cette disposition ne s'applique pas lorsque l'infraction en cause relève du droit criminel : *Tremblay c. Magher*, 2017 QCCQ 9803.

²¹ Voir la partie 2.3 du présent mémoire.

²² Charte, art. 71.

2.1 Le profilage discriminatoire et les attentes à l'égard de l'intervention policière dans l'espace public

Un des enseignements qu'il faut tirer des travaux de la Commission en matière de profilage discriminatoire, c'est d'abord qu'il revêt un caractère systémique et qu'il commande de ce fait des remèdes systémiques. Cette forme particulière de discrimination 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 »²³.

Tout en soulignant l'importance de reconnaître le caractère distinct des profilages fondés sur différents motifs interdits de discrimination, il faut également prendre en compte ce qu'on désigne comme l'analyse intersectionnelle de la discrimination. Comme nous le verrons dans les sous-sections qui suivent, plusieurs motifs de discrimination peuvent s'entrecroiser dans une même situation et il convient alors d'appréhender le profilage discriminatoire à travers l'ensemble des motifs sur lequel il se fonde, que ce soit la « race », la couleur, l'origine ethnique ou nationale, la religion, la condition sociale, l'âge, le sexe, l'identité ou l'expression de genre et/ou le handicap (incluant les problèmes de santé mentale). Dans tous les cas, l'approche intersectionnelle de la discrimination permet de mieux comprendre les réalités des personnes victimes de profilage discriminatoire et de définir les mesures pour lutter adéquatement contre celui-ci.

2.1.1 Le profilage racial

Dès 1987, la Commission a initié une enquête de sa propre initiative sur « les allégations de traitement discriminatoire et de comportements racistes à l'endroit des minorités ethniques et visibles par les corps policiers de même que sur les causes des tensions dans les relations entre ces minorités et les corps policiers »²⁴. Cette enquête a mené à la formulation de 71 recommandations, notamment quant au système de déontologie policière qui allait être institué un an plus tard²⁵.

Depuis 2003, la Commission reçoit et traite des plaintes invoquant nommément le profilage racial. Ses travaux en la matière ont largement contribué à la reconnaissance de cette forme particulière de discrimination. La définition du phénomène que la Commission a élaborée en 2005 a d'ailleurs été reprise depuis par de nombreux acteurs judiciaires et institutionnels²⁶. Pour la Commission, le profilage racial désigne :

²³ 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, [En ligne]. https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/intervention_instances_religieuses_droit_familial.pdf

²⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, Résolution COM-295-5.1.

²⁵ COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES CORPS POLICIERS ET LES MINORITÉS VISIBLES ET ETHNIQUES, *Enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques : rapport final du Comité d'enquête à la Commission des droits de la personne du Québec*, 1988. Voir également : *Loi sur l'organisation policière*, L.R.Q., c. O-8.1 ; remplacée en juin 2000 par la *Loi sur la police*, préc., note 8.

²⁶ Voir notamment : *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.

« 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. »²⁷

En plus de préciser les éléments constitutifs du profilage racial, cette définition met en lumière le caractère systémique de ce phénomène. Lutter contre le profilage racial nécessite donc qu'on se penche sur les décisions et actions prises à titre individuel, mais également que l'ensemble des institutions concernées apportent d'importants correctifs aux lois, aux normes ainsi qu'aux pratiques en cause.

C'est pourquoi la Commission a lancé, en 2009, une vaste consultation sur le profilage racial et la discrimination systémique des jeunes racisés. Bien que le profilage racial touche les personnes racisées de tout âge, la Commission avait alors constaté que ce sont les jeunes qui sont les plus susceptibles d'en être la cible. Ceux-ci sont notamment de grands utilisateurs de l'espace public, mais il convient en outre de tenir compte des stéréotypes persistants leur attribuant une plus grande propension à la déviance²⁸. Certaines recherches portent d'ailleurs sur l'influence de l'origine ethnique sur les décisions policières prises en vertu de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*²⁹.

Le rapport de cette consultation, rendu public en 2011³⁰, a permis d'exposer les principaux enjeux liés au profilage racial et à la discrimination systémique de même que l'ampleur de leurs conséquences. La Commission y a dressé de sérieux constats et présenté 93 recommandations. Parmi celles-ci, six sont transversales et de portée générale et 43 visent plus particulièrement le secteur de la sécurité publique.

²⁷ 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].
https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/profilage_racial_definition.pdf

²⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés. Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, Paul Eid, Johanne Magloire et M^e Michèle Turenne, 2011, p. 11, [En ligne].
https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/Profilage_rapport_FR.pdf

²⁹ *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, L.C. 2002, c. 1 (ci-après « LSJPA »). Voir notamment : Camille FAUBERT, Catherine MONTMAGNY GRENIER et Rémi BOIVIN, « Décisions policières sous la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*. L'influence du sexe et de l'apparence ethnique », (2015) 48 (1) *Criminologie* 235 ; Denis LAFORTUNE et al., *La Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, sept ans plus tard : portrait des jeunes, des trajectoires et des pratiques*, Rapport de recherche remis au Fonds de recherche Société et culture, 2011, [En ligne].
http://www.frqsc.gouv.qc.ca/documents/11326/448958/PC_LafortuneD_rapport_justice-penale-ados.pdf

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

La Commission vient tout juste de rendre public le bilan de la mise en œuvre de ces recommandations³¹. Cette démarche a notamment permis de démontrer l'absence d'uniformité des initiatives prises par les services de police en suivi aux recommandations énoncées en 2011. Aucun des services de police ayant participé au bilan ne s'est conformé à toutes les recommandations de la Commission les concernant. Des réponses offertes dans le cadre de cette démarche laissent même entrevoir une mauvaise compréhension par certains d'entre eux de ce que sont le profilage racial et la discrimination systémique.

Ce bilan mit également en lumière des enjeux persistants relatifs au profilage racial et à la discrimination systémique particuliers au secteur de la sécurité publique. Ainsi, la démarche a mené la Commission à réitérer ou formuler d'importantes recommandations à l'égard des institutions de ce secteur. Ces dernières doivent toutes être mises en œuvre en vue d'enrayer et de prévenir le profilage racial et la discrimination systémique. La Commission a transmis une copie de ce bilan au CCRP. Elle l'invite à prendre connaissance de l'ensemble de ces recommandations³² et à les reprendre dans les orientations qui découleront de la présente consultation.

RECOMMANDATION 2

La Commission recommande au Comité consultatif sur la réalité policière de prendre connaissance des recommandations visant le secteur de la sécurité publique formulées dans le cadre de son *Bilan de la mise en œuvre des recommandations du Rapport de la consultation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur le profilage racial et ses conséquences* et d'intégrer celles-ci aux orientations qui découleront de la présente consultation.

Ces recommandations portent d'abord sur la nécessaire révision des normes et pratiques policières de même que sur l'amélioration de l'encadrement des actions policières. S'il convient de saluer des initiatives prises à cet égard au cours des dernières années, les résultats du bilan convergent avec les plus récents rapports sur la question³³ : le problème de la surveillance ciblée des minorités racisées perdure. Il est urgent d'y mettre fin.

³¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Bilan de la mise en œuvre des recommandations du Rapport de la consultation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur le profilage racial et ses conséquences*, M^e Evelyne Pedneault, Amina Triki-Yamani et al., 2020, [En ligne]. <https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/bilan-profilage-racial.pdf>

³² *Id.*, parties 2 et 3. Voir également plus particulièrement à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Bilan de la mise en œuvre des recommandations du Rapport de la consultation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur le profilage racial et ses conséquences, Liste des recommandations*, 2020, [En ligne]. https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/bilan-profilage-racial_recommandations.pdf

³³ Voir notamment : 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*, Houda Asal, Jean-Sébastien Imbeault, M^e Karina Montminy, M^e Evelyne Pedneault et Amina Triki-Yamani, (Cat. 2.120-1.35), 2019, [En ligne]. https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/memoire_OCPM_racisme-systemique.pdf; 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, [En ligne]. https://spvm.gc.ca/upload/Rapport_Armony-Hassaoui-Mulone.pdf (ci-après « Rapport

En ce sens, et bien qu'une recommandation à cet effet soit incluse dans la recommandation 2 du présent mémoire, la Commission tient particulièrement à insister sur l'interdiction immédiate et définitive de toutes les interpellations policières qui sont sans fondement³⁴. La Commission a pris acte des initiatives récemment annoncées par le ministère de la Sécurité publique³⁵ et par le Service de police de la Ville de Montréal³⁶ à ce sujet. Celles-ci demeurent toutefois incomplètes à la lumière des recommandations de la Commission³⁷. Ainsi, une initiative gouvernementale ou législative sur les interpellations policières devrait notamment :

Armony-Hassaoui-Mulone »); MONTRÉAL SANS PROFILAGE, *Le profilage racial dans les pratiques policières. Point de vue et expériences de jeunes racisés à Montréal*, Rapport de recherche, 2018.

³⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *id.*, recommandation 21. La Commission vise l'ensemble des interpellations policières qu'on désigne en anglais comme « street checks », parfois aussi appelées contrôles de routine. Dans un avis juridique concluant à l'illégalité de ceux-ci, Michael MacDonald, l'ancien juge en chef de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse, définit un « street check » comme étant : « 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 ». NOVA SCOTIA HUMAN RIGHTS COMMISSION, *NS Human Rights Commission – Independent Legal Opinion on Street Checks*, J. Michael MacDonald et Jennifer Taylor, Halifax, 2019, p. 10.

Retenons également que le juge Tulloch définit la notion de contrôle de routine comme des « renseignements identificatoires obtenus par un agent de police concernant un particulier, à l'extérieur d'un poste de police et hors du cadre d'une enquête ». Michael H. TULLOCH, *L'examen indépendant des contrôles de routine*, Ontario, 2018, p. xii.

Dans le même sens, le Rapport Armony-Hassaoui-Mulone résume la notion d'interpellations ou « street checks » dans le contexte du SPVM comme « une intervention généralement lancée de façon discrétionnaire par le membre policier qui a donné lieu à l'identification d'un individu et à l'enregistrement de ses renseignements dans le système informatique, sans que l'incident se soit soldé par une sanction (contravention, mise en accusation, arrestation) ». V. ARMONY, M. HASSAOUI et M. MULONE, *id.*, p. 8. Voir également p. 30.

Ces définitions incluent les interpellations qui reposent (en tout ou en partie) sur un motif discriminatoire, déjà interdites par la Charte, mais aussi des interpellations qui demeurent permises en vertu de la récente *Pratique policière 2.1.7 : Interpellation policière* du MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE et de la *Politique sur les interpellations policières du SPVM*. MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Pratique policière 2.1.7. Interpellation policière*, 21 août 2020, p. 3, [En ligne].

https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/pratiques_policieres/AP-06_2020-08_01.pdf; SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE MONTRÉAL, *Politique sur les interpellations policières du SPVM*, Montréal, 2020, [En ligne].

https://spvm.qc.ca/upload/Fiches/Politique_sur_les_interpellations_policieres_du_SPVM_Document_de_presentation_2020-07-08_melv.pdf. La pratique policière du ministère mentionne par exemple que « le policier initiera une interpellation policière notamment dans le cadre de l'assistance d'une personne dans le besoin, la prévention du crime ou des infractions aux lois et aux règlements; la prévention des incivilités et la collecte des informations lorsqu'elles sont d'intérêt au regard de la mission policière, l'identification d'une personne recherchée (mandat, disparition) ». De l'avis de la Commission, les démarches visant l'assistance d'une personne dans le besoin ou l'identification d'une personne recherchée (mandat, disparition) ne constituent pas des interpellations policières au sens des définitions qui précèdent. Les interpellations policières effectuées dans le cadre des trois autres exemples citées par le MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE semblent toutefois sans fondement juridique à la lumière de l'analyse du juge MacDonald précitée.

³⁵ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *id.* (ci-après « MSP »).

³⁶ SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE MONTRÉAL, préc., note 34 (ci-après « SPVM »).

³⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 28, pp. 79-81, 113-115 et 132. Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *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*, (Cat. 2.120-1.36), 2020, [En ligne].

- interdire explicitement l'ensemble des interpellations policières des piétons et passagers de véhicule qui sont sans fondement sur le territoire québécois³⁸;
- définir clairement les interpellations interdites ;
- aller de pair avec la révision des politiques et des pratiques policières relatives aux incivilités puisque le rapport entre celles-ci et la surveillance ciblée des minorités racisées continue d'être démontré³⁹ ;
- prévoir l'obligation des policiers et policières d'informer la personne interpellée de ses droits, particulièrement quant au fait qu'elle n'a pas l'obligation de s'identifier⁴⁰ ;
- préciser les sanctions applicables aux policiers et policières en cas de contravention aux règles ainsi définies⁴¹ ;
- être accompagnée d'indicateurs de même que de mécanismes rigoureux de collecte de données dépersonnalisées⁴², de suivi systématique des interpellations enregistrées en regard de tous les motifs de discrimination pertinents et de reddition de comptes tels qu'abordés dans la cinquième partie du présent mémoire.

Les recommandations de la Commission en matière de profilage racial et de discrimination systémique dans le secteur de la sécurité publique ont en outre trait à la formation initiale et continue des policiers et policières, à l'égalité en emploi et à la dotation puis aux mécanismes

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/ME M_CDPDJ_20201002.PDF

38 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 31, p. 114.

39 Voir la recommandation 4 du présent mémoire. Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *id.*, recommandation 20. V. ARMONY, M. HASSAOUI et M. MULONE, préc., note 33, p. 27; MONTRÉAL SANS PROFILAGE, préc., note 33, p. 8.

40 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 31, recommandation 26. Voir également : *Collecte de renseignements identificatoires dans certaines circonstances - interdiction et circonstances*, Règl. de l'Ontario 58/16, art. 6; M. H. TULLOCH, préc., note 34, p. 202-203.

41 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 31, p. 115.

42 La Commission privilégie la notion de dépersonnalisation à celle d'anonymisation, cette dernière impliquant une impossibilité de réidentification de données. Or, des études montrent qu'une anonymisation parfaite est difficile à concevoir : Luc ROCHER, Julien M. HENDRICKX et Yves-Alexandre DE MONTJOYE, « Estimating the success of re-identifications in incomplete datasets using generative models », (2019) 10 *Nature Communications* 3069, [En ligne]. <https://www.nature.com/articles/s41467-019-10933-3>; Boris LUBASKY, « Re-Identification of 'Anonymized Data' », (2017) 1 *Geo. L. Tech. Rev.* 202, [En ligne]. <https://georgetownlawtechreview.org/wp-content/uploads/2017/04/Lubarsky-1-GEO.-L.-TECH.-REV.-202.pdf> Tout en privilégiant une collecte et un traitement des données qui respectent l'ensemble des obligations relatives au respect de la vie privée et des renseignements personnels, il convient plutôt de parler de données dépersonnalisées, soit des données qui ne permettent pas d'identifier directement la personne concernée. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 64, Loi modernisant les dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels*, (cat. 2.412.42.8), 2020, p. 45. Les données dépersonnalisées peuvent être partagées tout en continuant à faire l'objet d'une protection conséquente à leur caractère sensible : BRITISH COLUMBIA'S OFFICE OF THE HUMAN RIGHTS COMMISSIONER, *Disaggregated demographic data collection in British Columbia : The grand mother Perspective*, 2020, p. 11, [En ligne]. <https://bchumanrights.ca/wp-content/uploads/BCOHR Sep2020 Disaggregated-Data-Report FINAL.pdf>

de reddition de comptes, à la collecte de données et aux recours dont nous traiterons dans les parties 4 et 5 de ce mémoire.

2.1.2 Les relations avec les personnes autochtones

Le racisme et la discrimination systémiques de même que le profilage racial vécu par les personnes autochtones n'ont pas fait l'objet de la démarche de bilan précitée. La consultation menée par la Commission en 2009, le rapport produit à la suite de celle-ci et le bilan mené au cours des deux dernières années portaient sur les réalités vécues par les personnes racisées. Ce choix de la Commission reposait notamment sur le caractère spécifique des réalités autochtones.

Cela dit, les travaux de la Commission démontrent l'importance et l'ampleur des enjeux liés au profilage, à la discrimination et au racisme systémiques que vivent les personnes autochtones⁴³. De nombreux rapports l'ont également établi, particulièrement dans le secteur

⁴³ Parmi les travaux plus récents, voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Tragique rappel de la discrimination systémique dont victimes les peuples autochtones*, Communiqué, 29 septembre 2020, [En ligne]. <https://www.cdpcj.gc.ca/fr/actualites/tragique-rappel-de-la-discrimination-systemique-dont-sont-victimes-les-peuples-autochtones>; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport triennal 2016-2019 — Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publiques*, 2020, [En ligne]. https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/Rapport_triennal_PAE_2016_2019.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse*, (Cat. 2.211.5), 2020, [En ligne]. https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/memoire_commission-laurent.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commission Viens : un appel à combattre la discrimination systémique envers les Autochtones*, Communiqué, 30 septembre 2019, [En ligne]. <https://www.cdpcj.gc.ca/fr/actualites/commission-viens-un-appel-a-2>; Pierre LEPAGE, *Mythes et réalités sur les peuples autochtones*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et Institut Tshakapesh, 3e édition, 2019, p. 10, [En ligne]. <https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/Mythes-Realites.pdf>; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 32, Loi visant principalement à favoriser l'efficacité de la justice pénale et à établir les modalités d'intervention de la Cour du Québec dans un pourvoi en appel*, (Cat. 2.412.125.1), 2019, [En ligne]. https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL_32_justice-penale.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires présentés au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale relativement à l'examen des 21^{ème} et 23^{ème} rapports périodiques du Canada dans le cadre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, M^e Karina Montminy, M^e Evelyne Pedneault et Amina Triki-Yamani, (Cat. 2.102.5.8.1), 2017, [En ligne]. https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/commentaires_CERD_2017_Fr.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 99, Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions*, (Cat. 2.412.101.2), 2016, [En ligne]. https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL_99_Loi_protection_junesse.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 107, Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs*, (Cat. 2.412.116.5), 2016, [En ligne]. https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL_107_enquetes_BEI.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse relatifs au sixième examen du Canada dans le cadre du Pacte international relative aux droits civils et politiques*, (Cat. 2.102.8.3.2), 2015, [En ligne].

de la sécurité publique⁴⁴. Rappelons entre autres que la Commission Viens « a été instituée à la suite d'allégations d'inconduite et d'abus mises de l'avant par des femmes autochtones de Val-d'Or à l'endroit de policiers de la Sûreté du Québec [...] » et que les services policiers se sont « imposées d'emblée comme un pan incontournable du mandat qui [lui] a été confié »⁴⁵.

Le rapport de cette commission d'enquête confirme « le caractère extrêmement difficile des relations entre les peuples autochtones et les autorités policières »⁴⁶. Ainsi, « l'exercice fait ressortir le profond sentiment de méfiance qui habite les peuples autochtones eu égard aux services policiers. Il [a] aussi permis de constater que peu de choses dans le fonctionnement actuel du système permettent de leur redonner confiance. La discrimination indirecte imposée par les lois, les politiques et les règles de fonctionnement en vigueur a d'ailleurs été confirmée »⁴⁷. À titre d'exemple, notons « l'incapacité du système en place de tenir compte des besoins particuliers des victimes de violence sexuelle ou conjugale quand vient le temps de porter plainte »⁴⁸.

En plus des défis structurels qu'elle a identifiés, la Commission Viens « mit en relief un nombre de comportements et de pratiques inacceptables de la part d'agents et d'officiers en fonction »⁴⁹. Ceux-ci ont d'abord trait à la surarrestation⁵⁰. Les travaux de la Commission Viens démontrent comment une combinaison de facteurs multiplie les interactions possibles des personnes autochtones avec les forces de l'ordre et « contribue à les exposer à des pratiques policières de contrôle social »⁵¹. Le Rapport Armony-Hassaoui-Mulone, bien qu'il cible plus particulièrement le territoire montréalais, confirme ces constats. Ce rapport établit notamment qu'entre 2014 et 2017, les personnes autochtones affichent le plus haut taux parmi les populations étudiées quant à leur probabilité moyenne de se faire interpellé par le SPVM,

https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/commentaires_PIRDPC_2015_Fr.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Déclaration de la Commission sur la Déclaration sur les droits des peuples autochtones – Pour une pleine reconnaissance des droits des peuples autochtones au Canada*, (Cat. 2.600.225), 2010, [En ligne].

https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/Peuples_autochtones_declaration.pdf

⁴⁴ Voir notamment : V. ARMONY, M. HASSAOUI et M. MULONE, préc., note 33; 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 (ci-après « Commission Viens »); 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, [En ligne]. <https://www.mmiwg-ffada.ca/fr/final-report/>; Céline BELLOT et Marie-Ève SYLVESTRE, *La judiciarisation de l'itinérance à Val d'Or*, 2016; COMMISSION DE VÉRITÉ ET DE RÉCONCILIATION DU CANADA, *Rapport final de la Commission de vérité et de réconciliation*, 2015, [En ligne]. <http://nctr.ca/reports.php> (ci-après « Commission de vérité et de réconciliation »).

⁴⁵ COMMISSION VIENS, *id.*, p. 271.

⁴⁶ *Id.*

⁴⁷ *Id.*

⁴⁸ *Id.*, p. 280.

⁴⁹ *Id.*, p. 295.

⁵⁰ *Id.*, p. 274-278 et 295-298.

⁵¹ *Id.*, p. 276

ayant 4.62 fois plus de risques d'interpellation que les personnes blanches⁵². Le groupe des personnes autochtones est d'ailleurs celui pour lequel ce taux a le plus clairement augmenté entre 2014 et 2017, passant de 2,06 à 5,83⁵³. De plus, il s'agit du seul groupe étudié où les femmes ont plus de probabilité de se faire interpellier que les hommes, les premières ayant plus de 11 fois plus de risques de se faire interpellier que les femmes blanches comparativement à 3 fois plus pour les hommes autochtones⁵⁴.

Toujours eu égard aux comportements et pratiques policières, la Commission Viens met également en lumière d'importants enjeux relatifs à l'usage d'une force excessive, à la brutalité et aux abus⁵⁵ ainsi qu'au traitement des plaintes déposées et à la communication en cours d'enquête⁵⁶.

Comme le souligne la Commission Viens « tout cela porte haut et fort la nécessité d'agir »⁵⁷. La Commission l'a déjà écrit, « il faut à cet égard que les appels à l'action et appels à la justice qui ont découlé des travaux de la Commission Viens, de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées puis de la Commission de vérité et réconciliation obtiennent les réponses appropriées sans plus de délais de la part des autorités concernées »⁵⁸.

RECOMMANDATION 3

La Commission recommande au Comité consultatif sur la réalité policière d'intégrer aux orientations qui découleront de la présente consultation les appels à l'action de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès qui sont en lien avec son mandat.

La Commission lui recommande en outre de faire de même avec les appels à la justice de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées puis les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation qui touchent son mandat et relèvent de la compétence du gouvernement du Québec.

2.1.3 Le profilage social

Toujours sur la base de la définition du phénomène développée en 2005⁵⁹, la Commission a également réalisé des travaux en matière de profilage social. Parmi ceux-ci, elle a entre autres

⁵² V. ARMONY, M. HASSAOUI, M. MULONE, préc., note 33, p. 84.

⁵³ *Id.*, p. 86.

⁵⁴ *Id.*, p. 88.

⁵⁵ COMMISSION VIENS, préc., note 44, p. 299-301.

⁵⁶ *Id.*, p. 304-306.

⁵⁷ *Id.*, p. 271.

⁵⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 31, p. 270.

⁵⁹ Compte tenu des adaptations nécessaires, la Commission a repris cette définition en matière de profilage fondé sur d'autres motifs de discrimination. Ainsi, les motifs « race », couleur, origine ethnique ou nationale

publié un avis sur le profilage social des personnes en situation d'itinérance à Montréal⁶⁰. La Commission y explique en quoi et comment la judiciarisation des personnes en situation d'itinérance doit être analysée à la lumière du profilage social et constitue le résultat d'une discrimination systémique interdite par la Charte. Elle met en lumière les facteurs structurels qui contribuent à celle-ci, notamment différents règlements municipaux qui régissent l'usage de l'espace public ; mais aussi les normes, politiques et pratiques policières du SPVM qui définissent l'application de ces règlements par les policiers et policières. En fait, « la source première de la judiciarisation des personnes en situation d'itinérance réside dans les dispositions réglementaires et législatives relatives à l'utilisation du domaine public et dans la manière dont ces instruments juridiques sont appliqués par les forces policières »⁶¹.

Concrètement, cette discrimination systémique se traduit en premier lieu dans la disproportion importante de contraventions remises par des policiers et policières aux personnes en situation d'itinérance, ce qui les entraîne ensuite dans une spirale de judiciarisation⁶². Les travaux menés par les professeures Céline Bellot et Marie-Ève Sylvestre ont d'ailleurs permis de démontrer l'ampleur de cette disproportion dans plusieurs villes du Québec⁶³. Il est également bien documenté que le profilage social affecte particulièrement certaines populations en situation d'itinérance, notamment les personnes autochtones⁶⁴. Une attention spécifique doit aussi être portée au profilage social dont sont victimes les jeunes en situation d'itinérance, notamment les

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 social, particulièrement à des signes perçus de pauvreté, de marginalité ou d'itinérance.

⁶⁰ 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]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/itinérance_avis.pdf. Cet avis portait plus particulièrement sur la situation montréalaise puisqu'il découle des travaux du groupe de travail tripartite constitué par la Commission en 2005 après que plusieurs organismes l'ait interpellée afin qu'elle mène une enquête systémique sur des allégations de discrimination à l'égard des personnes en situation d'itinérance à Montréal. Ce groupe de travail réunissait des représentants de la Commission, des représentants de groupes communautaires membres du Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal (RAPSIM) de même que des représentants de la Société de transport de Montréal et de la Ville de Montréal, notamment de son service de police.

⁶¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission sur le développement social et la diversité montréalaise et à la Commission sur la sécurité publique de la Ville de Montréal dans le cadre de la consultation sur la lutte au profilage racial et au profilage social*, (Cat. 2.120-1.33), 2017, p. 7, [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/Bilan_Mtl_profilages_racial_social.pdf

⁶² Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019), préc., note 43; Marie-Ève SYLVESTRE, *Mémoire présenté à la Commission des institutions dans le cadre de consultations particulières sur le projet de loi n° 32 : Loi visant principalement à favoriser l'efficacité de la justice pénale et à établir les modalités d'intervention de la Cour du Québec dans un pourvoi en appel*, 30 octobre 2019; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc. note 60;

⁶³ Voir notamment M.-È. SYLVESTRE, *id.* ; Céline BELLOT et Marie-Ève SYLVESTRE, « La judiciarisation de l'itinérance à Montréal : les dérives sécuritaires de la gestion pénale de la pauvreté », (2017) 47 R.G.D. 11 et 14 ; Dominique BERNIER et al., *La judiciarisation des personnes en situation d'itinérance à Québec : point de vue des acteurs socio-judiciaires et analyse du phénomène*, 2011.

⁶⁴ COMMISSION VIENS, préc., note 44; C. BELLOT et M.-È. SYLVESTRE, préc., note 44.

jeunes qui se retrouvent dans une telle situation après avoir quitté un placement en milieu substitut⁶⁵.

Au fil de ses travaux, la Commission a formulé plusieurs recommandations visant le travail policier. Certaines de ces recommandations recourent celles qui ont été émises en matière de profilage racial et visées par la recommandation 2 de ce mémoire puisque des pratiques de profilage se reproduisent vis-à-vis différentes populations. Tel que mentionné précédemment, des motifs de discrimination peuvent également s'entrecroiser dans une même situation et il convient d'adopter l'approche intersectionnelle des discriminations.

En conséquence, la Commission souhaite particulièrement attirer l'attention du CCRP sur les recommandations suivantes dont la portée recoupe le profilage discriminatoire vécu par les personnes racisées et les personnes autochtones, mais aussi par les personnes en situation d'itinérance et les personnes qui présentent un trouble de santé mentale :

RECOMMANDATION 4

La Commission recommande que chaque municipalité et service de police instaure un mécanisme d'évaluation et de révision périodique de leurs politiques et pratiques policières, afin de s'assurer qu'elles ne comportent aucun biais discriminatoire, en elles-mêmes ou dans leur application, notamment des biais fondés sur les motifs « race », couleur, origine ethnique ou nationale, condition sociale (particulièrement envers les personnes en situation d'itinérance), handicap (incluant un trouble de santé mentale), âge, etc. Devraient notamment être ainsi revues les politiques et pratiques policières portant sur :

- le déploiement des ressources policières selon les quartiers ;
- la lutte à la criminalité et aux gangs de rue ;
- l'application des règlements municipaux ;
- et la lutte aux incivilités.

Ce mécanisme d'évaluation et de révision devrait aussi comprendre une consultation des membres des communautés concernées — telles les personnes racisées, les personnes autochtones et les personnes en situation d'itinérance — ainsi que les organismes qui les représentent.

RECOMMANDATION 5

La Commission recommande que le gouvernement du Québec ainsi que chaque municipalité révisent toutes les dispositions réglementaires ou législatives qui sanctionnent des comportements qui découlent de l'occupation de l'espace public, notamment celles qui ciblent les incivilités, afin de détecter et d'éliminer les effets discriminatoires qu'elles ont eu

⁶⁵ Martin GOYETTE, Céline BELLOT, Alexandre BLANCHET et Rafael SILVA-RAMIREZ, *Stabilité résidentielle, instabilité résidentielle et itinérance des jeunes quittant un placement substitut pour la transition à la vie adulte*, Étude longitudinale sur le devenir des jeunes placés, 2019, [En ligne]. <http://edjep.ca/wp-content/uploads/2019/11/Consultez-le-rapport-en-cliquant-ici.pdf>; Céline BELLOT et Marie-Ève SYLVESTRE, « De la judiciarisation au profilage : le cas de la répression des jeunes en situation de rue à Montréal », dans Fabien DESAGE, Nicolas SALLÉE et Dominique DUPREZ (dir.), *Les espaces du contrôle des jeunes. Savoirs, institutions, villes*, Montréal, PUM, 2015, pp. 145-157.

égard aux personnes racisées, particulièrement les jeunes racisés, aux personnes autochtones et aux personnes en situation d'itinérance.

La Commission recommande qu'entretemps les dispositions non conformes à la Charte ne soient pas appliquées jusqu'à leur modification ou leur abrogation par les autorités compétentes.

RECOMMANDATION 6

La Commission recommande l'adoption d'une politique de radiation des constats d'infraction donnés à des personnes en situation d'itinérance en vertu des dispositions législatives et réglementaires qui seraient jugées contraires à la Charte à la suite de l'examen visé à la recommandation 5 du présent mémoire.

2.1.4 Le profilage discriminatoire fondé sur le handicap

Les travaux de la Commission ont également porté sur le profilage qui cible les personnes en situation de handicap, notamment les personnes qui présentent un trouble de santé mentale ou un handicap⁶⁶ et qui sont judiciairisées, entre autres du fait qu'elles se retrouvent en situation d'itinérance, parce qu'elles ont un comportement jugé « différent » ou « marginal » dans l'espace public ou encore parce qu'elles sont victimes de discrimination en raison des préjugés associant les troubles de santé mentale à la violence ou au danger⁶⁷.

La recherche démontre ainsi que les personnes qui présentent un trouble de santé mentale sont plus susceptibles d'être interpellées par les policiers et policières, « surreprésentées dans le système de justice criminelle »⁶⁸, « surreprésentées dans les populations carcérales [...] et

⁶⁶ Rappelons à ce sujet que la dépendance face aux drogues ou à l'alcool est un handicap reconnu au sens de la Charte québécoise. Voir notamment : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Doucet*, [1999] R.J.Q. 2151 (T.D.P.Q.).

⁶⁷ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Politique sur l'élimination du profilage racial en contexte de maintien de l'ordre*, 2019, [En ligne]. <http://www.ohrc.on.ca/fr/politique-sur-l%E2%80%99C3%A9limination-du-profilage-racial-en-contexte-de-maintien-de-l%E2%80%99C3%A9limination%20des%20droits.%C3%A9limination%20u%20profilage%20racial.&text=La%20pr%C3%A9sente%20politique%20a%20%C3%A9%20maintien%20de%20l'ordre>. (référence omise).

⁶⁸ Sue-Ann MACDONALD, Céline BELLOT, Marie-Ève SYLVESTRE, Audrey-Anne DUMAIS MICHAUD et Anik PELLETIER, *Tribunaux de santé mentale : Procédures, résultats et incidence sur l'itinérance*, 2014, p. 9, [En ligne]. https://api.cremis.ca/wp-content/uploads/2020/04/tribunaux_de_sante_mentale_procedures_resultats_etincidence_sur_itinerance.pdf; (référence omise). Voir également : Laurence ROY, Anne G. CROCKER, Tonia L. NICHOLLS, Eric LATIMER et Corinne A. ISAAK, « Predictors of criminal justice system trajectories of homeless adults living with mental illness », (2016) *International Journal of Law and Psychiatry* 1; COMMISSION DE LA SANTÉ MENTALE DU CANADA, *Lignes directrices à l'intention des forces policières sur la façon de travailler avec le système de santé mentale dans le contexte contemporain de 2015*, 2015, p. 4; CENTRE DE TOXICOMANIE ET DE SANTÉ MENTALE, *La santé mentale et la justice pénale : cadre stratégique*, 2013, p. 2, [En ligne]. https://www.camh.ca/en/hospital/about_camh/influencing_public_policy/Documents/MHandCriminalJusticePolicyFramework_French.pdf; COMMISSION DE LA SANTÉ MENTALE DU CANADA, *Changer les orientations, changer des vies. Stratégie en matière de santé mentale pour le Canada*, 2012, p. 50, [En ligne]. https://www.mentalhealthcommission.ca/sites/default/files/MHStrategy_Strategy_FRE_1.pdf

plus à risque d'être tuées par les policiers comparativement aux personnes ne démontrant aucun signe de maladie mentale [...] »⁶⁹.

Encore une fois, l'entrecroisement de plusieurs motifs de discrimination peut d'ailleurs être à la source de telles pratiques. La Commission Viens retiendra par exemple que les témoignages entendus démontrent que « régulièrement des personnes en situation d'itinérance sont détenues [...] pour des infractions mineures et par manque de ressources autres pouvant accueillir cette clientèle »⁷⁰ et que ceux-ci illustrent « parfaitement à quel point les forces policières ne sont pas outillées pour intervenir auprès des clientèles vulnérables »⁷¹.

La Commission ontarienne des droits de la personne note également « une intersectionnalité importante sur le plan social entre la race et la santé mentale, laquelle pourrait avoir une incidence sur la décision de policiers d'avoir recours à la force »⁷².

Dans le souci de développer des solutions préventives à la surjudiciarisation des personnes en situation de vulnérabilité et/ou des personnes racisées ou autochtones, la Commission note que des stratégies de partenariat mettant de l'avant des services autres que policiers apparaissent aujourd'hui d'autant plus indispensables que ces derniers sont de plus en plus souvent appelés à intervenir dans des situations qui ne relèvent pas du droit pénal ou criminel, notamment auprès des personnes marginalisées et des personnes aux prises avec un problème de santé mentale ou de toxicomanie. L'Association canadienne pour la santé mentale le souligne :

« Vivre une situation de crise psychologique n'est pas un crime et ceux qui y répondent devraient faire partie du système de santé et non des forces de l'ordre. Un modèle réussi pourrait mettre à contribution des spécialistes du soutien par les pairs ou des équipes d'intervention rapide regroupant des professionnels de la santé mentale qui travaillent en étroite collaboration avec les policiers — voire même qui les remplacent. Quel que soit le modèle, la principale préoccupation des premiers intervenants pour les situations de crises psychologiques devrait toujours être la désescalade et le bien-être. »⁷³

⁶⁹ Étienne BLAIS et al., « Interventions policières auprès des personnes dont l'état mental est perturbé », (2019) 52 (2) *Criminologie* 321, 322 (références omises). Voir également : COMMISSION DE LA SANTÉ MENTALE DU CANADA (2015), *id.* : « la recherche est claire : les personnes aux prises avec une maladie mentale ont des interactions avec la police plus souvent que d'autres membres de la collectivité ; de plus, quand les policiers font usage de force à leur endroit, ce sera vraisemblablement à des niveaux plus élevés que s'il s'agissait d'autres personnes ».

⁷⁰ COMMISSION VIENS, préc., note 44, p. 277

⁷¹ *Id.*, p. 278.

⁷² COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, préc., note 67; Voir également : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Miller et autres) c. Ville de Montréal (Service de police de la Ville de Montréal) (SPVM)*, 2019 QCTDP 31; Seble MAKONNEN et Sheela SUBRAMANIAN, « Racial and mental health profiling in Ontario : exploring the links » dans Association for Canadian Studies et COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Racial profiling and human rights*, 2017, p. 25; COMMISSION DE LA SANTÉ MENTALE DU CANADA, *Tempo : Police Interactions. A report towards improving interactions between police and people living with mental health problems*, June 2014.

⁷³ ASSOCIATION CANADIENNE POUR LA SANTÉ MENTALE, *Énoncé de position sur la police et les vérifications de bien-être*, 6 juillet 2020, [En ligne]. <https://cmha.ca/fr/news/position-sur-la-police-et-les-verifications-de-bien-etre> Voir également à ce sujet : Marie-Claude ROSE, Evelyne BAILLERGEAU, Roch HURTUBISE et Christopher McALL, *Nouvelles pratiques de collaboration entre policiers et intervenants sociaux et de la santé dans*

Plus largement, rappelons que la tendance à la surjudiciarisation de certaines populations s'inscrit dans un contexte où, pour reprendre l'analyse des professeurs Sylvestre et Bellot, « l'État contemporain serait plus porté à produire des mécanismes de sécurité et d'ordre public qu'à mettre en place des mécanismes de solidarité et de protection sociale, qui correspondent à une logique de responsabilité collective »⁷⁴.

C'est pourquoi, dans le cadre du traitement d'un dossier particulier, la Commission a déjà demandé au Tribunal des droits de la personne d'ordonner au service de police en cause d'adopter une politique visant à contrer le profilage et la discrimination envers les personnes qui présentent un trouble de santé mentale qui mette notamment « l'accent sur l'adaptation des communications auprès de ces personnes, sur la prise en considération de leur état dans l'appréciation de la perception de leur résistance à l'intervention policière ainsi que sur l'utilisation optimale des intervenants et intervenantes du milieu de la santé et des services sociaux disponibles puis qui prévoit des mesures d'intervention et d'usage de la force adaptées »⁷⁵.

Plus largement, la Commission tient également à attirer l'attention du CCRP sur la recommandation suivante, formulée dans le cadre de son bilan sur le profilage racial précité, afin qu'il en tienne compte dans la formulation des orientations qui résulteront de la présente consultation.

RECOMMANDATION 7

La Commission recommande que, dans une approche fondée sur la prévention, le gouvernement et les villes, dans leurs champs de compétences respectifs, financent adéquatement les services de santé, sociaux et communautaires de proximité nécessaires en vue d'abandonner les approches fondées sur la gestion pénale des problèmes sociaux.

Parallèlement, la Commission recommande que les villes s'inspirent d'initiatives de partenariat réussies entre la police, le réseau de la santé et des services sociaux et le milieu communautaire afin de constituer des alternatives au recours inapproprié à la force, notamment en privilégiant la communication et la désescalade des conflits.

Enfin, la Commission recommande que, dans ce cadre, l'ensemble des autorités concernées portent une attention particulière à la mise en œuvre effective des droits économiques et sociaux, incluant ceux des personnes marginalisées risquant d'être victimes de profilage discriminatoire en fonction des motifs « race », couleur, origine ethnique ou nationale, mais aussi d'autres motifs interdits, tels que la condition sociale et/ou la situation de handicap.

l'intervention en itinérance à Montréal, Synthèse du rapport de recherche, 2012 ; Evelyne BAILLERGEAU, *Nouvelles pratiques de collaboration entre policiers et intervenants de la santé et des services sociaux dans l'intervention en itinérance à Montréal* ; Synthèse bibliographique sur les expériences comparables aux États-Unis, en Australie et en Europe, 2012 ; Marie-Eve SYLVESTRE, « Policing the homeless in Montreal: is this really what the population wants? », (2010) 20(4) *Policing & Society* 432-458.

⁷⁴ C. BELLOT et M.-É. SYLVESTRE, préc., note 63, p. 11 et 14.

⁷⁵ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Ville de Montréal (SPVM)*, Mémoire de la demanderesse re-modifié, NO : 500-53-000434-165, 5 octobre 2018, p. 7.

2.1.5 Le profilage politique

Toujours en regard des attentes largement exprimées envers les services de police au cours des dernières années, il convient en outre de s'attarder au profilage politique. En référant à nouveau à la définition du profilage développée en 2005, retenons que les services de police peuvent prendre une action à l'encontre d'une ou des personnes en invoquant des raisons de sûreté, de sécurité ou de protection du public et qui repose sur des facteurs réels ou présumés associés aux convictions politiques de ces personnes, les exposant ainsi à un examen ou un traitement différent. Le profilage politique inclut également 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 leurs convictions politiques, réelles ou présumées⁷⁶.

Dans un jugement récent, la Cour supérieure reconnaît, par exemple, qu'une arrestation ciblée effectuée sans motif raisonnable et de manière excessive, tenant compte des circonstances, révèle un traitement différencié qui s'explique par un profilage relié au militantisme politique de la demanderesse⁷⁷.

Alors qu'elle reçoit et traite des plaintes alléguant une discrimination fondée sur les convictions politiques depuis des décennies⁷⁸, la Commission a mené plusieurs dossiers portant plus spécifiquement sur le profilage politique devant les tribunaux et elle continue de le faire. Ce faisant, elle cherche à obtenir des dommages-intérêts eu égard aux atteintes qu'elle juge discriminatoires, mais elle demande également des remèdes systémiques tels qu'une meilleure formation des policiers et policières en matière de droits et libertés de la personne, notamment sur les droits fondamentaux et le droit à la liberté d'expression sans discrimination dans un endroit public⁷⁹.

2.1.6 Le profilage fondé sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre ou l'expression de genre

Malgré une amélioration au courant des années 1990⁸⁰, le Groupe de travail mixte contre l'homophobie constatait en 2007 que les corps policiers n'entretenaient toujours pas des relations harmonieuses avec les communautés LGBTQ+⁸¹. Une consultation de ces

⁷⁶ Préc., note 27.

⁷⁷ *Paquette c. Ville de Montréal*, préc., note 10, par. 326.

⁷⁸ Voir notamment : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Lecavalier et autres) c. Ville de Montréal (SPVM)*, 2020 QCTDP 14 ; *Engler-Stringler c. Ville de Montréal*, 2008 QCCS 874 ; *Commission des droits de la personne du Québec c. LaSalle (Cité de)*, (1982) 3 C.H.R.R. D/659 (C.P.) ; *Les ateliers d'ingénierie Dominion Limitée-Dominion Engineering Works Limited c. Commission des droits de la personne*, [1978] C. S. 370, conf. par [1980] R. P. 209.

⁷⁹ Voir également la partie 4.3.2 du présent mémoire à ce sujet.

⁸⁰ À la suite, notamment, de la parution par la Commission du rapport *De l'illégalité à l'égalité* en 1994 : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *De l'illégalité à l'égalité : rapport de la consultation publique sur la violence et la discrimination envers les gays et lesbiennes*, 1994.

⁸¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *De l'égalité juridique à l'égalité sociale : Vers une stratégie nationale de lutte contre l'homophobie*, Rapport de consultation du Groupe de

communautés menée en 2019 à Montréal a révélé qu'un manque de confiance envers les services policiers perdure⁸². Comme le soulignait le Groupe de travail mixte contre l'homophobie, ce manque de confiance, ainsi que la peur de représailles empêchent les personnes de porter plainte à la police⁸³.

Le Groupe de travail mixte contre l'homophobie avait aussi conclu à « l'application abusive et inappropriée des règlements municipaux et du Code criminel lors d'interceptions ou d'arrestations dans les parcs ou autres endroits publics » visant notamment les hommes homosexuels et les personnes trans⁸⁴. Des rapports plus récents relatent également que des pratiques, qui s'apparentent à du profilage de la part de policiers et policières et qui s'ajoutent au profilage racial et social⁸⁵ vécu par certaines personnes LGBTQ+, persistent encore aujourd'hui⁸⁶. La Commission a notamment formulé diverses recommandations visant à améliorer la formation des policiers et policières à ce sujet⁸⁷.

2.2 Les attentes à l'égard de l'intervention policière en lien avec les actes haineux

Alors qu'il traite de l'évolution de la criminalité, entre autres à travers « les infractions facilitées par les technologies de l'information ou rendues possibles grâce à elles »⁸⁸, et des attentes eu égard à l'intervention policière, le cahier de consultation aborde très peu la hausse des crimes haineux observés au cours des dernières années. Bien qu'ils soient essentiellement destinés au gouvernement du Québec, plusieurs des constats et recommandations dressés par la Commission dans l'étude sur les actes haineux à caractère xénophobe, notamment islamophobe, qu'elle a publiée en 2019 permettront de bonifier la réflexion du CCRP⁸⁹.

travail mixte contre l'homophobie, 2007, p. 56-58 [En ligne] :
https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/rapport_homophobie.pdf

82 INSTITUT DU NOUVEAU MONDE, *Consultation des communautés LGBTQ+*, 2019, p. 44, [En ligne].
http://inm.qc.ca/lgbtq_consultation.

83 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 81, p. 57.

84 *Id.*

85 CONSEIL QUÉBÉCOIS LGBT, *Rapport sur le racisme systémique vécu par la communauté LGBTQ+ montréalaise*, 2017, p. 17 et suiv., [En ligne]. <https://www.conseil-lgbt.ca/wp-content/uploads/2019/08/Rapport-entier-Racisme-systemique.pdf>. De plus, l'organisme La rue des femmes note que le nombre de femmes trans en situation d'itinérance ne cesse d'augmenter : LA RUE DES FEMMES, *Portrait de l'itinérance au féminin*, 2018, p. 20, [En ligne]. <https://www.laruedesfemmes.org/wp-content/uploads/2018/11/Litinerance-au-feminin-2018.pdf>. Voir aussi : Isabelle PARÉ, « Les jeunes trans surreprésentés chez les itinérants de la métropole », *Le Devoir*, 13 mai 2019.

86 INSTITUT DU NOUVEAU MONDE, préc., note 82, p. 35, 44; CONSEIL QUÉBÉCOIS LGBT, *id.*, p. 17 et suiv.

87 Voir également la partie 4.3.2 du présent mémoire à ce sujet.

88 Gouvernement du Québec, préc., note 6, p. 21.

89 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les actes haineux à caractère xénophobe, notamment islamophobe* : résultats d'une recherche menée à travers le Québec, Houda Asal, Jean-Sébastien Imbeault et M^e Karina Montminy, (Cat. 2.120-1.34), 2019, [En ligne].
https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/etude_actes_haineux.pdf

S'inscrivant dans le cadre du Plan d'action gouvernemental 2015-2018 contre la radicalisation⁹⁰, cette étude visait entre autres à identifier des actions à mettre en place pour prévenir et lutter contre ce phénomène, puis à soumettre au gouvernement des recommandations appropriées.

Rappelons que les actes haineux peuvent constituer une infraction au *Code criminel*⁹¹, mais également une atteinte aux droits et libertés protégés par la Charte⁹². Concrètement, il peut s'agir entre autres d'agressions physiques, de propos et de menaces ou encore d'actes de vandalisme. L'étude de la Commission a permis de mettre en lumière les conséquences graves de ces actes sur les personnes qui en sont victimes. Insistons en outre sur le fait que les actes haineux à caractère xénophobe et islamophobe visent des personnes le plus souvent déjà victimes de préjugés fondés sur la « race », l'origine ethnique ou nationale ou la religion.

En ce qui a trait aux responsabilités des services policiers, l'étude a mené à identifier des obstacles que les répondants et répondantes ont dit avoir rencontrés au moment de signaler un acte haineux à la police. Selon les témoignages recueillis, ces obstacles ont trait aux réticences des policiers ou policières à enregistrer la plainte⁹³, aux difficultés pour les services de police de qualifier une infraction relevant de la haine⁹⁴, au manque de suivi après le dépôt d'une plainte ou au manque de communication des services de police avec la personne plaignante⁹⁵, puis à

⁹⁰ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, *La radicalisation au Québec : agir, prévenir, détecter et vivre ensemble — Plan d'action gouvernemental 2015-2018*, Gouvernement du Québec, 2015, [En ligne]. http://www.mifi.gouv.qc.ca/publications/fr/dossiers/PLN_Radicalisation.pdf

⁹¹ Au nombre de ces infractions, on retrouve celles regroupées sous la désignation « propagande haineuse », mais aussi plusieurs autres infractions commises contre les personnes ainsi que contre les biens et qui sont motivées par la haine en raison « de la couleur, la race, la religion, l'origine nationale ou ethnique, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle ou la déficience mentale ou physique d'une personne ». Ces infractions sont communément désignées comme étant des crimes haineux. Art. 718.2(a)i) *Code criminel*. D'autres infractions sont susceptibles d'être motivées par la haine, notamment : causer la mort, avec préméditation et de propos délibéré, ou involontairement (art. 231(2) et 234 C.cr.) ; harceler en suivant une personne ou une de ses connaissances de façon répétée, en communiquant de façon répétée avec cette personne ou une de ses connaissances, en cernant ou surveillant sa maison d'habitation ou le lieu où cette personne ou une de ses connaissances réside, travaille, exerce son activité professionnelle ou se trouve et en se comportant d'une manière menaçante à l'égard de cette personne ou d'un membre de sa famille (art. 264(1) C.cr.) ; menacer de causer la mort ou des lésions corporelles (art. 264.1(1)a) C.cr.) ; commettre des voies de fait, ou se livrer à une attaque ou une agression (art. 265(1)a) C.cr.) ; commettre des voies de faits graves en blessant, mutilant ou défigurant ou en mettant la vie d'une personne en danger (art. 266(1)a) C.cr.) ; publier un libelle blasphématoire (art. 296 C.cr.) ; commettre un méfait, en détruisant ou détériorant un bien, en le rendant inutile, inopérant ou inefficace (vandalisme, graffiti) (art. 430(1) C.cr.) ; commettre un méfait à l'égard de tout ou partie d'un bâtiment ou d'une structure servant principalement au culte religieux ou d'un objet lié au culte religieux se trouvant dans un tel bâtiment ou une telle structure ou sur le terrain où ceux-ci sont érigés, ou d'un cimetière (art. 430 (4,1) C.cr.) ; causer par le feu ou par une explosion un dommage à un bien qui ne lui appartient pas en entier (art. 434 C.cr.).

⁹² Les effets relatés à la Commission par les répondantes et répondants témoignent d'atteintes notamment au droit à la sûreté et à l'intégrité de sa personne (art. 1), à la liberté de conscience et la liberté de religion (art. 3), au droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation (art. 4) ainsi qu'au droit à l'égalité (art. 10). Pourraient aussi être invoquées l'interdiction de harcèlement discriminatoire et l'interdiction d'affichage discriminatoire respectivement prévues aux articles 10.1 et 11 de la Charte

⁹³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 89, p. 199-203.

⁹⁴ *Id.*, p. 203-206.

⁹⁵ *Id.*, p. 206-208.

la persistance d'interactions discriminatoires ou encore de profilage racial menant à des contrôles ou des arrestations jugées injustifiées par les répondants et répondantes à l'étude⁹⁶.

La Commission a par ailleurs rencontré quelques services de police pour qu'ils apportent leur point de vue sur ce phénomène et partagent l'expérience qu'ils en retiennent⁹⁷. Certains constats ressortent de ces rencontres, notamment quant au fait que le niveau d'organisation des services de police face aux actes haineux diffère d'un à l'autre⁹⁸. La Commission a en outre identifié les principaux défis à relever pour les services policiers quant à leur traitement des actes haineux. Ces défis ont trait à la formation des policiers et policières et à la levée d'obstacles au signalement ainsi qu'à la capacité de qualifier, prévenir et surveiller les actes haineux⁹⁹.

Les services de police doivent reconnaître la nécessité de lutter contre les actes haineux, y compris ceux qui se produisent sur l'Internet et prennent la forme de cyberintimidation¹⁰⁰, inscrire plus largement cette lutte dans un ensemble plus vaste de mesures visant à combattre la discrimination et le racisme systémiques puis affirmer un leadership fort en la matière. En ce sens, la Commission appelle le CCRP à tenir compte des constats et recommandations formulés dans son étude sur les actes haineux dans la définition des orientations découlant de la présente consultation. La Commission attire plus particulièrement l'attention du Comité sur la recommandation suivante de l'étude :

RECOMMANDATION 8

La Commission recommande la mise en place par le gouvernement d'un groupe de travail réunissant les services de police, les associations et groupes concernés ainsi que les organismes d'accompagnement des victimes afin de concevoir et mettre en œuvre des moyens visant à enrayer les obstacles existants lors du signalement des crimes haineux et à améliorer le soutien offert aux victimes lors du traitement judiciaire.

2.3 Les attentes relatives aux échanges d'informations en matière de maltraitance et de protection de la jeunesse

En vertu de la Charte, la Commission est notamment chargée d'effectuer des enquêtes sur toute situation qui lui paraît constituer un cas de violation du droit à la protection contre l'exploitation des personnes âgées ou handicapées, énoncé au premier alinéa de l'article 48¹⁰¹, que cette exploitation soit financière, physique, psychologique, sexuelle ou autre.

⁹⁶ *Id.*, p. 208-215.

⁹⁷ *Id.*, p. 224 et suiv.

⁹⁸ *Id.*, p. 227 et suiv.

⁹⁹ Voir également les parties 4 et 5 de ce mémoire.

¹⁰⁰ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, préc., note 89, p. 262 et suiv.

¹⁰¹ Charte, art. 71 (1).

Dans le cadre de ces enquêtes, la Commission coopère régulièrement¹⁰², et de manière généralement très positive, avec différents corps policiers. La Commission remarque d'ailleurs que la mise en place des processus d'intervention concertés, découlant de l'Entente-cadre nationale concernant la maltraitance¹⁰³, a mené à la création d'équipes spécialisées dans certains corps policiers, bien au fait des enjeux relatifs à la protection des personnes en situation de vulnérabilité contre toutes formes d'abus. Pensons par exemple au modèle IPAM (Intervention policière auprès des aînés maltraités)¹⁰⁴ développé par le SPVM et la Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes âgées de l'Université de Sherbrooke. Ces équipes, souvent multidisciplinaires, exercent un rôle complémentaire essentiel à l'action de la Commission et des différents intervenants visant à prévenir et faire cesser toute forme d'exploitation des personnes en situation de vulnérabilité.

La Commission souligne néanmoins que l'échange de documents et l'accès aux témoins peuvent parfois être complexes lorsqu'elle mène une enquête en exploitation alors qu'une enquête criminelle est parallèlement en cours, et ce, malgré l'existence des processus d'intervention concertés. Il semble donc qu'une réflexion commune sur les moyens d'améliorer la coopération dans ce contexte gagnerait ainsi à être amorcée.

D'autre part, la Commission constatait récemment¹⁰⁵ que la communication entre les corps policiers et le Directeur de la protection de la jeunesse¹⁰⁶ doit également faire l'objet de certaines améliorations. Suivant l'Entente multisectorielle conclue en 2001, les différents intervenants du système sociojudiciaire doivent collaborer dans les situations où des enfants sont victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique¹⁰⁷. Dans un tel contexte, le DPJ et les services policiers doivent se concerter pour éviter de multiplier les entrevues au stade de l'évaluation ou de l'enquête policière¹⁰⁸. Notons que la Commission, dans le cadre de plusieurs enquêtes, a soulevé des problèmes d'application de cette entente, recommandant la révision et la mise à jour de celle-ci¹⁰⁹. Elle a entre autres insisté sur la nécessité que l'intervention policière soit effectuée « en

¹⁰² Sur les échanges d'information entre les différents acteurs, dans le but de mettre en place un filet de sécurité visant à protéger la personne susceptible d'être victime de maltraitance ou exploitation, voir COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'exploitation des personnes âgées et handicapées au sens de la Charte québécoise et la maltraitance selon la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité*, M^e Michèle Turenne (Cat. 2.180.9), 2019, [En ligne].

https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/avis_exploitation-maltraitance.pdf

¹⁰³ Sur les processus d'intervention concertés, voir <https://msss.gouv.qc.ca/professionnels/aines/plan-action-gouvernemental-contre-maltraitance-aines/processus-d-intervention-concertes/>. Ces processus et l'entente cadre découlent de la *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité*, RLRQ, c. L-6.3, art. 16 à 20.

¹⁰⁴ Voir <https://spvm.qc.ca/fr/Aines/Intervention-policiere-aupres-des-aines-maltraitees-IPAM>.

¹⁰⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-3), préc., note 43.

¹⁰⁶ Ci-après « DPJ ».

¹⁰⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-3), préc., note 43, p. 65.

¹⁰⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Conclusion générale sur les enquêtes concernant le centre hospitalier universitaire Ste-Justine*, 2016, p. 10, [En ligne].
http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/enquete_CHU-ste-justine.pdf

¹⁰⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-3), préc., note 43, p. 66.

tenant compte de l'obligation de signaler les situations à risque pour les jeunes et collaborer dans le respect des ententes convenues avec les partenaires »¹¹⁰.

Par ailleurs, la Commission soulignait l'importance de protéger les renseignements confidentiels des enfants et de leurs parents conformément au droit au respect de la vie privée et au droit au respect du secret professionnel, consacrés aux articles 5 et 9 de la Charte. Toutefois, la Commission rappelait que le principe de confidentialité n'est pas absolu et des dispositions de la LPJ permettent la divulgation d'information lorsque cela est requis afin de garantir la protection de l'enfant et le respect de ses droits¹¹¹.

À cet égard, soulignons que l'article 60.4 du *Code des professions*¹¹², tel que modifié en 2017,¹¹³ permet aux professionnels de communiquer des renseignements confidentiels dans des situations d'urgence où il existe un risque sérieux de mort ou d'atteinte grave à l'intégrité physique, à la santé ou au bien-être d'une personne ou d'un groupe de personnes identifiable. Cette disposition mériterait cependant d'être mieux connue par les professionnels, en matière de protection des droits de l'enfant, mais aussi en matière de protection des personnes âgées ou handicapées contre toute forme d'exploitation. Néanmoins, la Commission rappelle que la recherche de tels renseignements pour des raisons de sécurité publique devrait toujours être faite dans un souci de préserver l'autonomie de la personne concernée. Le cas échéant, elle ne devrait en outre viser que les renseignements strictement pertinents à la situation et leur divulgation ne devrait être faite qu'à la ou aux personnes susceptibles de porter secours à la personne visée¹¹⁴.

3 UN ENVIRONNEMENT TECHNOLOGIQUE EN ÉVOLUTION : IMPACTS SUR LES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE

Le document de consultation aborde brièvement la question de l'évolution des technologies de l'information et des médias sociaux. On y énonce principalement les bénéfices pour le travail policier en soulignant notamment que ces nouvelles technologies accroissent l'efficacité des

¹¹⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Position de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse au sujet de l'intervention du DPJ et ses partenaires auprès de la Communauté Lev Tahor*, (Cat. 2.700-3.2), 2015, p. 6.

¹¹¹ *Id.*, p. 66-71.

¹¹² *Code des professions*, RLRQ, c. C-26.

¹¹³ *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité*, L. Q. 2017, c. 10, art. 26. À cette occasion, la notion de « danger imminent de mort ou de blessures graves » a été remplacée par « risque sérieux de mort ou de blessures graves [...] et que la nature de la menace inspire un sentiment d'urgence » et on est venu définir les termes « blessures graves » comme étant « toute blessure physique ou psychologique qui nuit d'une manière importante à l'intégrité physique, à la santé ou au bien-être d'une personne ou d'un groupe de personnes identifiable ».

¹¹⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n°115, Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité*, (Cat. 2.412.54.13), 2017, p. 24-30, [En ligne].
https://www.cdpdj.gc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL_115_maltraitance_aines.pdf

interventions et du travail d'enquête. La nécessité de tenir compte des enjeux relatifs aux droits et libertés de la personne qu'elles soulèvent y est néanmoins mentionnée¹¹⁵.

Comme l'indiquait la Commission dans un mémoire adopté plus tôt cette année :

« Les [systèmes d'intelligence artificielle] peuvent affecter les droits et libertés garantis par la Charte, et particulièrement à quatre moments distincts : au moment de la collecte des données, au moment du traitement des données, au moment où les informations ainsi obtenues sont communiquées et au moment où des décisions sont prises à partir de ces informations. »¹¹⁶

Le constat s'applique à la plupart des technologies auxquelles les services de police recourent, comme nous le verrons dans un premier temps. Cela commande un regard renouvelé sur l'exercice de l'activité policière et sur son effet sur les droits et libertés de la personne.

3.1 Le recours à des technologies de surveillance et de prédiction

La Commission le notait, « [I]es moyens technologiques de l'ère numérique ont renforcé la capacité des organismes publics de surveiller, intercepter et collecter les données »¹¹⁷. Le recours aux nouvelles technologies dans le contexte de l'exercice de la fonction policière vise principalement deux objectifs : prédire les comportements fautifs et accroître les activités de surveillance¹¹⁸. Selon les chercheuses du Citizen Lab, ces nouvelles techniques diffèrent des techniques traditionnelles par le volume des informations qu'elles permettent de traiter, par la vitesse de leur traitement et par la variété des sources desquelles il est possible d'obtenir ces informations¹¹⁹.

3.1.1 La reconnaissance faciale

À notre connaissance, au moment d'écrire ces lignes, aucun service de police québécois ne possède et n'utilise un dispositif de reconnaissance faciale. À Montréal, dans la foulée de la controverse entourant le logiciel développé par Clearview AI¹²⁰ et après avoir d'abord refusé de

¹¹⁵ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 7, p. 24.

¹¹⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission d'accès à l'information sur le document de consultation « Intelligence artificielle »*, (Cat. 2.412.133), 2020, [En ligne]. https://cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_consultation_CAI_IA.pdf (référence omise)

¹¹⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale — Commentaires sur le 6e rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information intitulé « Rétablir l'équilibre — Rapport sur l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et de la loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé »*, (Cat. 2.412.42.7), 2017, p. 19 [En ligne]. https://cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_acces_information.pdf

¹¹⁸ Kate ROBERTSON, Cynthia KHOO et Yolanda SONG, *To Surveil and Predict : A Human Rights Analysis of Algorithmic Policing in Canada*, Citizen Lab, University of Toronto, 2020, p. 33. [En ligne]. <https://citizenlab.ca/2020/09/to-surveil-and-predict-a-human-rights-analysis-of-algorithmic-policing-in-canada/>

¹¹⁹ *Id.*, p. 34.

¹²⁰ La GRC et 34 services policiers canadiens auraient utilisé le logiciel développé par Clearview AI qui opère à partir de données massives collectées sur les médias sociaux sans le consentement des personnes

répondre, le SPVM a finalement rapporté que ses agents n'utilisaient pas ce logiciel, tout en notant qu'il n'était pas exclu, dans des situations « particulières et exceptionnelles », de recourir éventuellement aux services d'une tierce partie qui possède la technologie de reconnaissance faciale¹²¹. La Ville de Montréal a adopté en octobre 2020 la Charte des données numériques qui bannit « la collecte de données biométriques dont la reconnaissance faciale sans consentement par les entités sous la responsabilité du conseil municipal »¹²². On apprend récemment que la Sûreté du Québec¹²³ a conclu un contrat avec la société française Idemia pour des « solutions clé en main » de reconnaissance faciale et d'empreintes digitales, et ce, à la suite d'un appel d'offres prévoyant une mise en service au plus tard le 20 novembre 2020¹²⁴.

3.1.2 Les caméras corporelles

Plusieurs associations de policiers et policières, services de police et municipalités au Québec ont pris position en faveur de l'utilisation de caméras corporelles¹²⁵.

La rationalité derrière l'utilisation de caméras corporelles par les policiers repose sur l'idée que les personnes filmées, aussi bien les citoyens et citoyennes que les policiers et policières, auraient davantage tendance à se comporter en accord avec les attentes et normes sociales¹²⁶. Or, de l'avis de plusieurs experts, l'état actuel de la recherche empirique ne permet pas de conclure que ces outils de surveillance produisent effectivement les effets dissuasifs

concernées. Voir Nicholas DE ROSA, « La GRC et 34 services policiers canadiens ont utilisé l'application de Clearview AI », *Radio-Canada*, 28 février 2020, [En ligne]. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1641195/clearview-ai-canada-police-grc-entreprise-via-rail-liste-client-vol-donnees-intelligence-artificielle-reconnaissance-faciale-logiciel-application-controverse>.

¹²¹ Cité dans Isabelle DUCAS, « Pas de reconnaissance faciale par les policiers sans l'accord des élus », *La Presse*, 22 septembre 2020, [En ligne]. <https://www.lapresse.ca/actualites/2020-09-22/montreal/pas-de-reconnaissance-faciale-par-les-policiers-sans-l-accord-des-elus.php>

¹²² VILLE DE MONTRÉAL, *Charte des données numériques*, octobre 2020, p. 7. [En ligne]. https://laburbain.montreal.ca/sites/default/files/charte_donnees_numeriques_1_0.pdf

¹²³ Ci-après « SQ ».

¹²⁴ Selon la SQ, cette technologie sera utilisée « dans le cadre d'enquêtes criminelles pour comparer des images de caméras de surveillance à une base de données comptant des dizaines de milliers de photos signalétiques (*mugshots*) de personnes ayant un dossier criminel ou ayant fait l'objet d'enquêtes ». Tristan PÉLOQUIN, « Reconnaissance faciale : la SQ pourrait acquérir une technologie controversée », *La Presse*, 22 juin 2020, [En ligne]. <https://www.lapresse.ca/actualites/justice-et-faits-divers/2020-06-22/reconnaissance-faciale-la-sq-pourrait-acquerir-une-technologie-controversee>

¹²⁵ Daniel RENAUD, « Caméras corporelles : les policiers de la SQ interpellent Legault », *La Presse*, 22 juin 2020, [En ligne]. <https://www.lapresse.ca/actualites/justice-et-faits-divers/2020-06-22/cameras-corporelles-les-policiers-de-la-sq-interpellent-legault>. AGENCE QMI, « Les policiers ouverts à porter une caméra », *Le Journal de Montréal*, 9 juin 2020, [En ligne]. <https://www.journaldemontreal.com/2020/06/09/les-policiers-ouverts-a-porter-une-camera>

¹²⁶ Rémi BOIVIN et Maurizio D'ELIA, « Évaluation du projet pilote des caméras corporelles du Service de police de la Ville de Montréal » (2020) 53 : 1 *Criminologie* 344, p. 349. Le recours à cette technologie fait débat, notamment en lien avec les décès de personnes noires sous les balles de policiers aux États-Unis. Voir Amanda GRAHAM, Hannah D. MCMANUS, Francis T. CULLEN, Velmer S. BURTON, JR. et Cheryl Lero JONSON, « Videos Don't Lie : African Americans' Support for Body-Worn Cameras », (2019) 44:3 *Criminal Justice Review* 284 ; Rashawn RAY, Kris MARSH et Connor POWELSON, « Can Cameras Stop the Killings? Racial Differences in Perceptions of the Effectiveness of Body-Worn Cameras in Police Encounters », (2017) 32 *Sociological Forum* 1032.

attendus¹²⁷. L'analyse du projet pilote mené au SPVM arrive d'ailleurs à ce constat : « aucun impact n'a été observé ni sur les indicateurs de l'emploi de la force, la résistance citoyenne et les plaintes envers des policiers, ni sur la satisfaction des défenseurs à l'égard de l'intervention policière »¹²⁸. De plus, ces caméras recueillent une quantité importante de renseignements personnels¹²⁹.

3.1.3 La surveillance téléphonique

Les simulateurs de sites cellulaires, aussi connus sous le nom d'appareil Stingray, permettent techniquement d'accéder aux numéros composés, aux communications verbales et écrites et aux données de géolocalisation¹³⁰. Alors que la police les utilise pour identifier les téléphones de suspects dans le cadre d'une enquête, les données de tous les téléphones se trouvant dans le secteur pourraient être collectées¹³¹. À Montréal, le SPVM a refusé de dire aux élus si de tels

¹²⁷ Voir Rémi BOIVIN, *Examen de la recherche : Les caméras corporelles*, Fondation de recherche ACCP, 2019, [En ligne]. https://www.cacp.ca/index.html?asst_id=2067. La majorité des études rapportent tout de même une baisse du nombre de plaintes de citoyens. Il n'est pas clair à savoir ce qui explique cet effet. Voir Cynthia LUM, Megan STOLTZ, Christopher S. KOPER, J. Amber SCHERER, « Research on body-worn cameras: What we know, what we need to know », (2019) 18:1 *Criminology & Public Policy* 93. Sur la question de l'usage de la force, il semble que l'effet dissuasif de cette technologie dépende précisément du pouvoir discrétionnaire du policier d'activer ou non la caméra. Voir Barak ARIEL, Alex SUTHERLAND, Darren HENSTOCK, JOSH Young et Gabriela SOSINSKI, « The Deterrence Spectrum: Explaining Why Police Body-Worn Cameras 'Work' or 'Backfire Aggressive Police-Public Encounters' », (2017) 12:1 *Policing* 6.

¹²⁸ R. BOIVIN et M. D'ELIA, préc., note 126, p. 358. SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE MONTRÉAL, *Projet pilote des caméras portatives du SPVM. Expérience et analyse*, janvier 2019, [En ligne]. https://spvm.qc.ca/upload/Fiches/Cameras_portatives/rapport_projet_pilote_cameras_portatives_spvm_2019-01-29.pdf.

¹²⁹ Voir le document d'orientation de la Commission d'accès à l'information et de ses homologues fédéral, provinciaux et territoriaux *Document d'orientation pour l'utilisation de caméras corporelles par les organismes chargés de voir au respect de la loi*, 2015, [En ligne]. https://www.cai.gouv.qc.ca/documents/gd_bwc_201502_f.pdf

¹³⁰ Ils fonctionnent en imitant les tours de téléphonie mobile et en forçant les appareils dans le secteur à s'y connecter. Le numéro d'identification unique permet d'accéder à l'historique de ces données. Voir Tamir ISRAEL et Christopher PARSONS, *Gone Opaque? An Analysis of Hypothetical IMSI Catcher Overuse in Canada*, Munk School of Global Affairs, Telecom Transparency Project, Samuelson-Glushko Canadian Internet Policy and Public Interest Clinic (CIPPIC), août 2016, [En ligne]. https://citizenlab.ca/wp-content/uploads/2016/09/20160818-Report-Gone_Opaque.pdf.

¹³¹ Par exemple, sur une période de deux mois, l'utilisation de cette technologie de surveillance par la GRC et la police de Toronto aurait mené à l'identification de données de téléphones mobiles de plus de 20 000 passants. Kate ALLEN, « Thousands of bystanders caught in Toronto sweep of cellphone data », *Toronto Star*, 24 mars 2019, [En ligne]. <https://www.thestar.com/news/gta/2019/03/24/thousands-of-bystanders-caught-in-toronto-police-sweep-of-cellphone-data.html>

appareils sont effectivement utilisés¹³², et ce, en invoquant la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹³³.

Notons cependant qu'une enquête menée par le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a conclu que les appareils utilisés par la GRC ne permettent pas d'intercepter les communications privées et que leurs déploiements sont globalement conformes aux lois en vigueur¹³⁴.

3.1.4 Les autres technologies algorithmiques

Les services de police ont également recours à d'autres technologies algorithmiques comme les systèmes de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation¹³⁵ et la surveillance des médias sociaux¹³⁶. De façon plus générale, on observe une tendance vers une surveillance policière algorithmique qui repose sur l'agrégation et l'analyse automatisée de données massives de diverses sources et natures : informations personnelles, données de communications, de géolocalisation, images, contenus des médias sociaux et données

¹³² Voir Dominique CAMBRON-GOULET, « La police de Montréal espionne-t-elle les gens à distance ? », *TVA Nouvelles*, 16 avril 2019, [En ligne]. <https://www.tvanouvelles.ca/2019/04/16/la-police-de-montreal-espionne-t-elle-les-gens-a-distance-1#:~:text=La%20police%20de%20Montr%C3%A9al%20refuse.%C3%A0%20distance%20les%20communications%20cellulaires.&text=Le%20SPVM%20invoque%20m%C3%A0me%20la,publics%20pour%20refuser%20de%20%C3%A9pondre>; Zacharie GOUDREULT, « Montréal pressée d'encadrer les technologies de surveillance policière », *Journal métro*, 29 juillet 2020, [En ligne]. <https://journalmetro.com/actualites/montreal/2487085/montreal-pressee-dencadrer-les-technologies-de-surveillance-policiere/>; De nombreux services de police auraient signé des ententes de confidentialité pour utiliser l'appareil. Voir Elizabeth E. JOH, « The Undue Influence of Surveillance Technology Companies on Policing », (2017) 92:19 *New York University Law Review* 101, 106.

¹³³ *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1.

¹³⁴ Le Commissariat souligne que « les renseignements personnels de tiers recueillis par le service de police en vertu de ces mandats sont correctement séparés, protégés, conservés et, au bout du compte, détruits une fois les procédures judiciaires terminées ». Il note toutefois qu'une déposée était fondée pour 6 déploiements effectués en 2015 sans autorisation judiciaire préalable et en l'absence de situation d'urgence. Voir COMMISSARIAT À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU CANADA, *Les simulateurs de sites cellulaires utilisés par la GRC ne peuvent pas intercepter les communications privées*, 21 septembre 2017, [En ligne]. https://www.priv.gc.ca/fr/mesures-et-decisions-prises-par-le-commissariat/enquetes/enquetes-visant-les-institutions-federales/2016-17/pa_20170816_rcmp/

¹³⁵ K. ROBERTSON, C. KHOO et Y. SONG, préc., note 118, p. 57. La Commission s'est prononcée sur l'utilisation des cinémomètres photographiques. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale. Projet de loi n° 17, Loi modifiant le Code de la sécurité routière et le Code de procédure pénale concernant le cinémomètre photographique*, (Cat. 2.412.35.3), 2001, [En ligne]. <https://www.cdpc.gc.ca/storage/app/media/publications/Cinemometre.pdf>; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale. Projet de loi n° 57, Loi modifiant l'encadrement de l'utilisation cinémomètres photographiques et d'autres dispositions législatives*, (Cat. 2.412.35.4), 2012, [En ligne]. https://www.cdpc.gc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL_57_cinemometre_photo.pdf

¹³⁶ La police utilise depuis quelques années des modes de surveillance non algorithmiques des médias sociaux, mais de nouveaux outils algorithmiques sont développés et utilisés au Canada. Le rapport du Citizen Lab ne fait pas mention de l'utilisation de tels outils au Québec spécifiquement. K. ROBERTSON, C. KHOO et Y. SONG, préc., note 118, p. 57-61. Notons toutefois que le document de consultation réfère à la surveillance des médias sociaux.

policières¹³⁷. L'analyse automatisée des données s'inscrit aussi dans l'approche de la surveillance policière prédictive ou préventive visant à agir en fonction d'activités criminelles potentielles, notamment en identifiant des zones à risque¹³⁸. Au Canada, les services de police de Vancouver et de Saskatoon ont déjà recours à des outils technologiques de surveillance algorithmique et de « prédiction » des infractions et d'autres considèrent s'en prévaloir¹³⁹.

3.2 Les atteintes potentielles aux droits et libertés de la personne

La Charte s'applique déjà au recours aux nouvelles technologies par les services de police. Cependant, il apparaît utile d'adapter le cadre juridique actuel entre autres pour parer aux nouvelles formes que peuvent prendre les atteintes aux droits et libertés de la personne¹⁴⁰.

3.2.1 La discrimination

À l'occasion de consultations menées par la Commission d'accès à l'information plus tôt cette année, la Commission notait que le recours aux systèmes d'intelligence artificielle était susceptible de produire des effets discriminatoires pour de multiples raisons :

« Les bases de données peuvent être incomplètes et des erreurs peuvent survenir dans l'entraînement des données ou dans l'étiquetage de celles-ci, par exemple. Les résultats discriminatoires peuvent aussi découler de biais ou préjugés inconscients dans la conception du système ou dans son utilisation (notamment à travers le choix de l'échantillonnage ou des variables). Ces biais et préjugés peuvent refléter les inégalités déjà présentes dans la société, mais des auteurs soulignent qu'ils peuvent aussi être exacerbés par l'homogénéité du domaine technologique, où les femmes et les personnes racisées sont notamment peu présentes. De fait, un système qui a été créé et programmé sans intention malveillante peut reproduire involontairement, mais aussi amplifier, des préjugés et biais sociaux existants. »¹⁴¹

¹³⁷ *Id.*, p. 90-93.

¹³⁸ *Id.* ; Lina DENCİK, Arne HINTZ et Zoe CAREY, « Prediction, pre-emption and limits to dissent: Social media and big data uses for policing protests in the United Kingdom », (2018) 20-4 *new media & society*. 1433; Desmond Upton PATTON, Douglas-Wade BRUNTON, Andrea DIXON, Reuben Jonathan MILLER, Patrick LEONARD et Rose HACKMAN, « Stop and Frisk Online: Theorizing Everyday Racism in Digital Policing in the Use of Social Media for Identification of Criminal Conduct and Associations », (2017) 3-3 *Soc. Media Soc.*

¹³⁹ *Id.* À Vancouver, le logiciel est utilisé en lien avec des crimes d'introduction par effraction. À Saskatoon, le logiciel utilisé sert principalement à l'identification d'enfants et de jeunes à risque d'être portés disparus, mais on envisagerait de l'étendre aux activités de trafic de stupéfiants.

¹⁴⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 116, p. 2 (renvoi omis). Plusieurs intervenants ont noté l'insuffisance du cadre juridique à cet égard : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 42; COMMISSARIAT À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU CANADA, *Consultation sur l'intelligence artificielle*, 2020 [En ligne]. <https://www.priv.gc.ca/fr/a-propos-du-commissariat/ce-que-nous-faisons/consultations/consultation-ai>; Céline CASTETS-RENARD, Émilie GUIRAUD et Jacinthe AVRIL-GAGNON, *Cadre juridique applicable à l'utilisation de la reconnaissance faciale par les forces de police dans l'espace public au Québec et au Canada. Éléments de comparaison avec les États-Unis et l'Europe*, Observatoire international sur les impacts sociétaux de l'IA et du numérique, Chaire de recherche I.A. responsable à l'échelle mondiale, 2020, p. 6. [En ligne]. <https://observatoire-ia.ulaval.ca/rapport-reconnaissance-faciale/>

¹⁴¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 116, p. 9-10.

La Commission a également fait le constat que la surveillance ciblée des personnes appartenant à des groupes visés par des motifs de discrimination entraîne par exemple des interpellations et arrestations disproportionnées de même que de la surjudiciarisation¹⁴².

Plusieurs études montrent que la surveillance policière algorithmique et la surveillance des médias sociaux sont associées à des pratiques discriminatoires et mènent au profilage racial, social et politique¹⁴³ discuté dans la partie 2 du présent mémoire.

La Commission a en outre souligné le fait que les logiciels de reconnaissance faciale sont liés à des effets discriminatoires en raison de biais genrés et raciaux¹⁴⁴. Plusieurs travaux de recherche établissent que les taux d'identification erronée sont significativement supérieurs pour les femmes et les personnes racisées¹⁴⁵. De plus, la couleur de la peau, un motif de discrimination spécifiquement prohibé par la Charte¹⁴⁶, aurait un effet direct sur le bon

¹⁴² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 31; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 28; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 60.

¹⁴³ Voir Nasser ELEDROOS et Kade CROCKFORD, *Social Media Monitoring in Boston : Free Speech in the Crosshairs*, ACLU of Massachusetts, 2018, [En ligne]. <https://privacysos.org/social-media-monitoring-boston-free-speech-crosshairs/>; THE CITY UNIVERSITY OF NEW YORK SCHOOL OF LAW, *Raza v. City of New York*, [En ligne]. <https://www.law.cuny.edu/academics/clinics/immigration/clear/raza/>; BRENNAN CENTER FOR JUSTICE, *Social Media Surveillance by Homeland Security Investigations: A Threat to Immigrant Communities and Free Expression*, 15 novembre 2019, [En ligne]. <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/social-media-surveillance-homeland-security-investigations-threat>; D. U. PATTON, D.-W. BRUNTON, A. DIXON, R. J. MILLER, P. LEONARD et R. HACKMAN, préc., note 138; L. DENCIK, A. HINTZ et Z. CAREY, préc., note 138, p. 1433; Andrew GUTHRIE FERGUSON, *The Rise of Big Data Policing. Surveillance, Race, and the Future of Law Enforcement*, New York, New York University Press, 2017.

¹⁴⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 116, p. 8; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 42, p. 23.

¹⁴⁵ Voir notamment, Joy BUOLAMWINI et Timnit GERBU, « Gender Shades : Intersectional Accuracy Disparities in Commercial Gender Classification » (2018) 81 *Proceedings of Machine Learning Research* 1, [En ligne]. <http://proceedings.mlr.press/v81/buolamwini18a/buolamwini18a.pdf>; Drew HARWELL, « Federal study confirms racial bias of many facial-recognition systems, casts doubt on their expanding use », *The Washington Post*, 19 décembre 2019, [En ligne]. <https://www.washingtonpost.com/technology/2019/12/19/federal-study-confirms-racial-bias-many-facialrecognition-systems-casts-doubt-their-expanding-use/>; En juin dernier, dans la foulée des protestations contre le racisme au sein des forces policières faisant suite à la mort de l'Afro-Américain George Floyd, IBM, Amazon et Microsoft ont annoncé qu'ils arrêtaient ou mettaient sur pause la vente de logiciels de reconnaissance faciale aux forces de l'ordre, arguant en faveur de l'adoption d'une législation au niveau fédéral. Notons que plusieurs chercheurs et militants sont sceptiques quant à la portée et aux motivations derrière ces actions. Certains s'inquiètent aussi du fait qu'une entreprise comme Amazon qui fait du lobby contre toute régulation depuis des années, profite de l'occasion pour influencer l'adoption d'une législation fédérale afin d'éviter de devoir composer avec des législations régionales qui peuvent être plus contraignantes. Voir Kate KAYE, « IBM, Microsoft, and Amazon's face recognition bans don't go far enough » *Fast Company*, 13 juin 2020, [En ligne]. https://www.fastcompany.com/90516450/ibm-microsoft-and-amazons-face-recognition-bans-dont-go-far-enough?partner=rss&utm_source=rss&utm_medium=feed&utm_campaign=rss+fastcompany&utm_content=rss?cid=search. Qui plus est, ces entreprises ne seraient pas les principaux fournisseurs de la technologie aux services de police – IBM aurait même déjà cessé de vendre ses produits de reconnaissance faciale en 2019. Voir Julia HOROWITZ, « Tech companies are still helping police scan your face », *CNN Business*, 3 juillet 2020, [En ligne]. <https://www.cnn.com/2020/07/03/tech/facial-recognition-police/index.html>

¹⁴⁶ Charte, art. 10.

fonctionnement de la technologie, ce qui rendrait les personnes à la peau plus foncée plus susceptible d'être victimes d'une identification erronée¹⁴⁷.

3.2.2 La vie privée

La surveillance policière algorithmique implique la collecte et l'utilisation de données pour lesquelles la frontière entre la vie privée et la vie publique est floue. Une récente étude canadienne rapporte, par exemple, que la police procéderait à ces actions en considérant que ces données accessibles gratuitement ne sont pas protégées par le droit à la vie privée¹⁴⁸. Or, de l'avis de la Commission, « [l]es activités de police, à l'instar de toutes les activités de surveillance de l'État, doivent être examinées afin de vérifier si elles entraînent une atteinte au droit au respect de la vie privée »¹⁴⁹.

Le consentement à la collecte, à la communication et à l'utilisation de renseignements personnels constitue une forme de renonciation au droit au respect de sa vie privée¹⁵⁰ garanti par la Charte¹⁵¹. Cependant, la collecte de données qui ne sont pas nécessaires à la réalisation des fins légitimes de l'organisme public est susceptible de constituer une immixtion arbitraire dans la vie des personnes visées, malgré le consentement¹⁵². Le critère de nécessité est énoncé dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹⁵³, auxquels sont soumis les corps de police du Québec.

Selon le document de consultation :

« Les avancées rapides dans les domaines de l'intelligence artificielle ou de la réalité augmentée ainsi que l'utilisation des métadonnées pour soutenir la prise de décisions (*big data policing* en anglais) contribuent déjà à façonner la prestation des services policiers et il est probable que cette tendance se poursuive. »¹⁵⁴

¹⁴⁷ J. BUOLAMWINI et T. GEBRU, préc., note 145.

¹⁴⁸ K. ROBERTSON, C. KHOO et Y. SONG, préc., note 118, p. 75.

¹⁴⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le document d'orientation intitulé « Plus de transparence, pour une meilleure gouvernance : Orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels »*, (Cat. 2.412.42.6), 2015, p. 20, [En ligne]. https://cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_transparence-gouvernance.pdf (renvoi omis)

¹⁵⁰ *Id.*

¹⁵¹ Charte, art. 5.

¹⁵² *Id.*

¹⁵³ Préc., note 133, art. 64. Le projet de loi n° 64 déposé dernièrement ne modifierait pas l'exigence de nécessité : *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels*, projet de loi n° 64, (présentation – 12 juin 2020), 1re sess., 42e légis. (Qc), art. 15.

¹⁵⁴ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 7, p. 24.

On constate donc que les services de police utilisent déjà de l'intelligence artificielle, un type de technologie qui exige de recueillir beaucoup de données¹⁵⁵. Cependant, en toute circonstance, la collecte des informations par les services policiers doit respecter le critère de nécessité.

En plus de devoir utiliser beaucoup de données en raison de leur recours à l'intelligence artificielle, les policiers exploitent aussi les médias sociaux¹⁵⁶.

Or, la collaboration entre la police et l'entreprise privée a récemment été au cœur de plusieurs controverses, particulièrement en regard de l'utilisation d'un logiciel de reconnaissance faciale basé sur les images provenant des médias sociaux¹⁵⁷. Cet état de fait entraîne des risques pour la protection des droits et libertés de la personne, notamment pour la protection des renseignements personnels, quand les données sont détenues par des entreprises dont les sièges sociaux sont situés dans des pays qui n'offrent pas les mêmes garanties¹⁵⁸.

En outre, on peut mettre en doute la validité du consentement de l'utilisateur à la collecte de ses renseignements personnels par les entreprises qui administrent les médias sociaux, si ces renseignements sont ensuite partagés avec les services de police¹⁵⁹. De fait, à quelques reprises, la Commission s'est dite préoccupée de la distinction maintenue entre le traitement réservé aux informations détenues par le secteur public, d'une part, y compris par les services de police, et par le secteur privé, d'autre part, et elle a soulevé la nécessité de prendre en compte la porosité entre ces secteurs¹⁶⁰. La Commission a également recommandé¹⁶¹ l'introduction des critères du consentement énoncés à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*¹⁶² dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹⁶³. Ainsi, les critères de validité du

¹⁵⁵ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Pour un développement responsable de l'intelligence artificielle qui respecte le droit à la vie privée et responsabilise tous les acteurs impliqués*, Mémoire présenté à la Déclaration de Montréal pour une intelligence artificielle responsable, 2018, p. 1 [En ligne]. https://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_M_IA.pdf

¹⁵⁶ Le document de consultation le précise : « Les médias sociaux ont, pour leur part, des usages multiples pour les policiers. Ils servent à la fois d'outil d'enquête, de source de renseignement pour identifier des risques potentiels, pour informer la population lors d'événements ou, encore, à créer des liens avec la communauté. » GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 7, p. 24.

¹⁵⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 42, p. 21.

¹⁵⁸ LA PRESSE CANADIENNE, « Statistique Canada : le transfert des données sur le nuage soulève des questions », *Le Droit*, 12 janvier 2020, [En ligne]. <https://www.ledroit.com/actualites/statistique-canada-le-transfert-des-donnees-sur-le-nuage-souleve-des-questions-a30fdc0a46f73cf6fa35feb8b9337e02>

¹⁵⁹ L'article 14 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, RLRQ, c. P-39.1 prévoit : « Le consentement à la collecte, à la communication ou à l'utilisation d'un renseignement personnel doit être manifeste, libre, éclairé et être donné à des fins spécifiques. Ce consentement ne vaut que pour la durée nécessaire à la réalisation des fins pour lesquelles il a été demandé. Un consentement qui n'est pas donné conformément au premier alinéa est sans effet. »

¹⁶⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 149, p. 20; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc. note 116, p. 12; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 42, p. 4.

¹⁶¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 149, p. 9.

¹⁶² Préc., note 159.

¹⁶³ Préc., note 153.

consentement à la divulgation des renseignements personnels — soit un consentement manifeste, libre, éclairé, donné à des fins spécifiées et valable pour la durée nécessaire à la réalisation de ces fins — seraient les mêmes pour les deux secteurs. Le projet de loi déposé à l'Assemblée nationale en juin dernier introduirait d'ailleurs une modification en ce sens¹⁶⁴. Si la loi était adoptée telle qu'elle a été présentée, la règle du consentement comporterait cependant de nombreuses exceptions¹⁶⁵.

Par ailleurs, l'Assemblée mondiale pour la protection de la vie privée, dont fait partie le Commissaire à la vie privée du Canada, a récemment adopté une résolution sur la technologie de reconnaissance faciale qui souligne que, malgré des bénéfices potentiels en matière de sécurité publique, cette technologie peut mettre à risque la protection des données personnelles, de la vie privée et des droits de la personne¹⁶⁶. La Commission partage ce point de vue.

3.2.3 Les droits judiciaires

La Cour suprême affirmait déjà en 1990 que : « la notion selon laquelle les agents de l'État devraient être libres de braquer des caméras dissimulées sur des membres de la société, en tout temps et en tout lieu, à leur gré, est fondamentalement irréconciliable avec notre perception d'un comportement acceptable de la part des gouvernements »¹⁶⁷. Dans une décision plus récente, la Cour est également d'avis que :

« [l]e droit général à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives garanti par l'art. 8 [de la Charte canadienne] doit évoluer au rythme du progrès technologique et, par conséquent, nous assurer une protection constante contre les atteintes non autorisées à la vie privée par les agents de l'État, peu importe la forme technique que peuvent revêtir les divers moyens employés. »¹⁶⁸

L'article 24.1 de la Charte québécoise est au même effet¹⁶⁹ que l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁷⁰. Or, pour la Cour suprême, il est convenu depuis plusieurs

¹⁶⁴ *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels*, projet de loi n° 64, préc., note 153, art. 9.

¹⁶⁵ Pour analyse de la modification proposée en matière d'utilisation des renseignements personnels sans le consentement de la personne concernée, voir COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, , préc., note 42, aux p. 68 et suiv.

¹⁶⁶ GLOBAL PRIVACY ASSEMBLY, *Adopted Resolution On Facial Recognition Technology*, 42^e session, octobre 2020, [En ligne]. <https://globalprivacyassembly.org/wp-content/uploads/2020/10/FINAL-GPA-Resolution-on-Facial-Recognition-Technology-EN.pdf>

¹⁶⁷ *R. c. Wong*, [1990] 3 R.C.S. 36, p. 47.

¹⁶⁸ *R. c. Société TELUS Communications*, préc., note 17, citant *id.*, p. 44.

¹⁶⁹ *Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. Potash ; Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. Sélection Milton*, [1994] 2 R.C.S. 406 : « La méthode d'analyse et les critères élaborés par notre Cour relativement à l'art. 8 de la Charte s'appliquent tout aussi bien à l'art. 24.1 de la Charte québécoise ».

¹⁷⁰ *Charte canadienne des droits et libertés*, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c. 11)].

années que « la surveillance électronique d'un particulier par un organe de l'État constitue une fouille, une perquisition ou une saisie abusive au sens de l'art. 8 de la Charte [canadienne] »¹⁷¹.

Les activités de police, à l'instar de toutes les activités de surveillance de l'État, doivent être évaluées afin de vérifier si elles entraînent une atteinte au droit à la protection contre les fouilles, les saisies ou les perquisitions abusives. Cela nécessite cependant de la transparence.

Comme le notait la Commission :

« [L]e principe de transparence s'applique autant aux renseignements personnels qu'aux documents publics. Il implique que les organismes publics fassent connaître aux personnes concernées leur détention d'informations ayant une incidence sur le droit au respect de la vie privée et les renseignent sur leur mode de gestion. Sans cette transparence, le citoyen ne dispose pas de moyen de s'assurer du respect de sa vie privée par les organismes publics. C'est là que réside la véritable protection. »¹⁷²

La transparence et la responsabilité dans la gouvernance et l'utilisation des données personnelles sont particulièrement importantes en regard du recours à la technologie de reconnaissance faciale par les forces de l'ordre¹⁷³. L'utilisation de cette technologie soulève également des inquiétudes en ce qui a trait au déficit de contrôle et de balises légales¹⁷⁴.

En outre, la notification de l'existence d'un régime de surveillance générale ou d'un régime de surveillance spécifique devient cruciale à l'exercice d'un recours utile en matière de droits de la personne¹⁷⁵. Le projet de loi déposé ce printemps à l'Assemblée nationale prévoirait l'obligation d'informer de l'utilisation d'une technologie comprenant des fonctions permettant d'identifier, de localiser ou d'effectuer le profilage d'une personne¹⁷⁶, mais il n'est pas certain que cette obligation trouverait application dans le cadre des enquêtes policières¹⁷⁷.

3.2.4 Les libertés fondamentales

La surveillance policière vise la répression du crime, mais aussi à influencer les pratiques des personnes de façon à assurer le contrôle social, ce qui est accentué avec les nouvelles technologies. Cette influence peut avoir un impact sur l'autonomie personnelle et, par conséquent, la liberté de sa personne¹⁷⁸ de même que sur les autres libertés fondamentales, telles les libertés de conscience, de religion, d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et

¹⁷¹ R. c. Duarte, préc., note 17, p. 42-43.

¹⁷² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 149, p. 10-11.

¹⁷³ GLOBAL PRIVACY ASSEMBLY, préc., note 166, p. 3.

¹⁷⁴ K. ROBERTSON, C. KHOO et Y. SONG, préc., note 118., p. 90-93; C. CASTETS-RENARD, É. GUIRAUD et J. AVRIL-GAGNON, préc., note 140, p. 54.

¹⁷⁵ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Le droit à la vie privée à l'ère du numérique*, Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Doc. N.U. A/HRC/27/37, 2014, par. 40.

¹⁷⁶ *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels*, projet de loi n° 64, préc., note 153, art. 18.

¹⁷⁷ C. CASTETS-RENARD, É. GUIRAUD et J. AVRIL-GAGNON, préc., note 140, p. 51.

¹⁷⁸ Charte, art. 1^{er}.

d'association¹⁷⁹. Se savoir surveillé est très contraignant et peut entre autres restreindre la volonté de participer au débat démocratique¹⁸⁰.

Étant donné les effets potentiels sur plusieurs des droits et libertés de la personne garantis par la Charte, le recours aux technologies de l'information par les services policiers devrait être soumis à un encadrement serré. Ainsi, les membres de l'Assemblée mondiale de la protection de la vie privée ont adopté, en octobre 2020, une résolution par laquelle ils exhortent les organisations qui développent de tels systèmes d'intelligence artificielle à prendre en compte le principe de responsabilisation et à corriger les impacts négatifs sur les droits de la personne¹⁸¹.

De l'avis de la Commission¹⁸², il est nécessaire que l'usage des technologies de l'information par les services de police soit soumis à une évaluation des impacts relatifs aux droits et libertés de la personne garantis par la Charte et que cette évaluation fasse l'objet d'une supervision externe par un tiers indépendant.

RECOMMANDATION 9

La Commission recommande que l'usage des technologies de l'information par les services de police soit soumis à une évaluation des impacts relatifs aux droits et libertés de la personne garantis par la Charte et que cette évaluation fasse l'objet d'une supervision externe par un tiers indépendant.

4 DES ENJEUX RELATIFS À L'ORGANISATION DES SERVICES POLICIERS

Le cahier de consultation aborde différents enjeux plus particulièrement liés à l'organisation des services policiers et certains de ceux-ci rejoignent des thèmes liés à la protection de droits et libertés protégés par la Charte. C'est le cas notamment de la desserte policière, des règles sur le recrutement et la dotation en vigueur dans les différents services de police ainsi que de la formation initiale et continue des policiers et policières.

¹⁷⁹ Charte, art. 3 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 42, p. 51 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale au sujet d'outils technologiques de notification des contacts ainsi que sur la pertinence de ce type d'outils, leur utilité et le cas échéant, les conditions de leur acceptabilité sociale dans le cadre de la lutte contre la COVID-19*, (Cat. 2.412.135), 2020, p. 19 [En ligne]. https://cdpdj.qc.ca/fr/publications/memoire_consultation_outils_notification_covid-19 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 116, p. 6.

¹⁸⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission d'accès à l'information. La surveillance vidéo dans les lieux publics par les organismes publics : son incidence sur les droits protégés par la Charte*, (Cat. 2.110.1), 2003, p. 19 [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/surveillance_lieux_publics.pdf

¹⁸¹ GLOBAL PRIVACY ASSEMBLY, *Adopted Resolution on Accountability in the Development and Use of Artificial Intelligence*, 42^e session, Octobre 2020, [En ligne]. <https://globalprivacyassembly.org/wp-content/uploads/2020/10/FINAL-GPA-Resolution-on-Accountability-in-the-Development-and-Use-of-AI-EN.pdf>

¹⁸² La Commission a fait des recommandations similaires dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 42, p. 89 et dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 116, p. 23.

4.1 La desserte policière et la surveillance disproportionnée de certaines populations

Alors que le cahier de consultation aborde la desserte policière sous d'autres angles, la Commission tient à rappeler qu'elle pose d'importants enjeux eu égard à la surveillance disproportionnée de certaines populations.

Dans son avis sur le profilage social précité, la Commission a entre autres largement analysé l'impact qu'ont, sur les personnes en situation d'itinérance, les orientations du SPVM liant la lutte aux incivilités et le sentiment d'insécurité alors perçu par l'organisation à la suite de consultations et de sondages¹⁸³. Après avoir étudié les plans d'action de ce service de police de 2004 à 2009, la Commission concluait que « les personnes itinérantes, à l'instar d'autres populations urbaines marginalisées telles que les jeunes de la rue, les prostituées et les squeegees, [y] sont explicitement présentées comme les groupes les plus à risque de provoquer des troubles à l'ordre public et de porter atteinte au sentiment de sécurité des citoyens, en particulier en raison de leurs comportements jugés dérangeants »¹⁸⁴.

Ainsi, en décidant de s'attaquer au problème des incivilités et en identifiant les personnes marginalisées comme étant responsables de celles-ci, les normes et politiques du SPVM ont eu pour effet de reproduire et de renforcer les préjugés discriminatoires envers les personnes itinérantes et autres personnes marginalisées¹⁸⁵. La Commission concluait que la surjudiciarisation des personnes itinérantes alors constatée constituait « une conséquence directe de leur ciblage dans les documents d'orientation du SPVM en matière d'incivilité »¹⁸⁶ et des priorités qui en ont découlé, notamment en termes de desserte policière dans certains quartiers.

Dans ses travaux sur le profilage racial, la Commission a également recueilli le témoignage de plusieurs personnes, provenant de différentes villes du Québec, faisant « état d'une surveillance policière abusive et harcelante des personnes racisées, de même que du déploiement des ressources policières de manière disproportionnée dans les quartiers qu'elles fréquentent »¹⁸⁷. Plusieurs de ces témoignages « réclamaient en outre que des mesures soient prises afin d'intégrer les personnes issues des communautés concernées dans les prises de décision relatives au déploiement des forces de l'ordre »¹⁸⁸. Aucun service de police ayant participé au récent bilan de la mise en œuvre des recommandations de la Commission en la matière n'a mentionné avoir révisé ses politiques de déploiement des ressources policières spécifiquement afin de prévenir le profilage racial¹⁸⁹. C'est pourquoi la Commission a réitéré la recommandation 4 de ce mémoire et qu'elle a recommandée au CCRP d'en tenir compte dans le cadre des orientations qui découleront de la présente consultation.

¹⁸³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 60, p. 53-54.

¹⁸⁴ *Id.*, p. 70.

¹⁸⁵ *Id.*, p. 72.

¹⁸⁶ *Id.*, 77.

¹⁸⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 31, p. 23.

¹⁸⁸ *Id.*, p. 40.

¹⁸⁹ *Id.*, p. 110.

Soulignons enfin que le rapport de la Commission Viens dresse d'importants constats et appels à l'action liés à la desserte policière, entre autres quant aux services offerts par les corps policiers autochtones. En lien avec la recommandation 3 précitée, la Commission invite à nouveau le CCRP à en prendre connaissance.

4.2 Le recrutement et les pratiques de dotation

Toujours en ce qui a trait à l'organisation des services de police, le cahier de consultation aborde les questions relatives au recrutement des policiers et policières ainsi qu'aux pratiques de dotation des services de police¹⁹⁰. Depuis de nombreuses années, la Commission traite les problèmes liés aux processus de dotation dans le secteur de la sécurité publique ainsi qu'aux mesures visant à améliorer la représentation des groupes visés par les programmes d'accès à l'égalité en emploi¹⁹¹.

4.2.1 Les difficultés liées au recrutement des policiers et policières

Évidemment, la sous-représentation des groupes visés par les PAÉE dans les corps policiers est directement liée aux candidatures des membres y appartenant dans les postes d'entrée et donc, à leur sous-représentation dans les cours de Techniques policières et à l'École nationale de police du Québec¹⁹².

La Fédération des cégeps explique le faible taux d'aspirants policiers ou aspirantes policières des minorités visibles et autochtones inscrits à l'ÉNPQ par le fait qu'ils ne s'identifieraient pas tous et toutes à un groupe visé par les PAÉ par « peur du racisme systémique »¹⁹³. La Commission estime, quant à elle, que la faible présence de ces groupes, dans les Techniques policières et à l'ÉNPQ, est due avant tout à une perte de confiance des personnes racisées¹⁹⁴ et des personnes autochtones¹⁹⁵ dans l'institution policière, à des pratiques et politiques discriminatoires qui y règnent ainsi qu'à la perpétuation d'une culture organisationnelle, en son sein, qui entretient la discrimination envers ces groupes sociaux¹⁹⁶.

¹⁹⁰ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 7, p. 40.

¹⁹¹ Ci-après « PAÉE ».

¹⁹² Ci-après « ÉNPQ ».

¹⁹³ FÉDÉRATION DES CÉGEPS, *Réalité policière au Québec : modernité, confiance et efficience. Livre vert du ministère de la Sécurité publique du Québec concernant les enjeux de la réalité policière au Québec, Avis de la Fédération des cégeps présenté au comité consultatif du ministère de la Sécurité publique du Québec*, 2020, p. 13.

¹⁹⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 28, p. 43, 45 et autres; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 31, p. 67, 128-129 et autres.

¹⁹⁵ Fannie LAFONTAINE, *Rapport de l'observatrice civile indépendante, Évaluation de l'intégralité et de l'impartialité des enquêtes du SPVM relatives aux allégations de nature criminelle formulées par une personne autochtone au Québec à l'encontre d'un policier, Phase 2 des enquêtes*, 2020, p. 113 et suivantes, [En ligne].
https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/ministere/rapports/sommaire_obs_ind_spvm_phase2.pdf; COMMISSION VIENS, préc., note 44, p. 13, 69 et autres.

¹⁹⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 31, p. 46-47, 61, 64 et 265.

En regard de ces enjeux liés à la détérioration des liens de confiance entre ces populations et la police, la Commission a, entre autres, plusieurs fois recommandé¹⁹⁷ de prendre en compte les compétences antiracistes et interculturelles des candidats policiers et candidates policières — et des cadres susceptibles de les embaucher — dans le processus de dotation.

RECOMMANDATION 10

La Commission recommande que les corps de police s'assurent que leurs pratiques de dotation (embauche, promotion et mutation) et d'évaluation de rendement du personnel en situation d'autorité — pour toutes les catégories d'emplois, y compris les postes-cadres et le personnel civil — tiennent compte des compétences antiracistes et interculturelles, incluant celles associées au respect des droits et libertés prévus à la Charte.

4.2.2 Les examens médicaux préembauche et la discrimination fondée sur le handicap

Les obstacles dans le recrutement peuvent aussi résulter de processus d'embauche. Ainsi, depuis de nombreuses années, la Commission intervient sur la question des examens médicaux préembauche.

En 2018 et 2019, la Commission introduisait deux recours devant le Tribunal des droits de la personne à la suite de plaintes relatives au processus d'embauche des policiers et policières de la SQ¹⁹⁸. Plus particulièrement, ces recours visent l'utilisation, par ce corps policier, d'exams médicaux et d'un questionnaire médical dont plusieurs questions sont trop larges, ne comportent pas de limites dans le temps et ne présentent pas de lien rationnel et proportionnel apparent avec une qualité ou une aptitude requise pour exercer les tâches essentielles à l'emploi de policier ou policière. Dans l'une de ces affaires, le Tribunal des droits de la personne vient d'ailleurs tout juste de rendre un jugement dans lequel il conclut que « certains aspects des évaluations et questionnaires médicaux et administratifs préembauche sont discriminatoires et ont porté atteinte de manière discriminatoire aux droits du plaignant à la sauvegarde de son intégrité, de sa dignité et au respect de sa vie privée, le tout contrairement aux articles 1, 4, 5, 10 et 18.1 de la Charte »¹⁹⁹.

En effet, la Charte interdit à un employeur la collecte, dans le processus d'embauche, de renseignements en lien avec les motifs prévus à l'article 10 de la Charte. Le seul fait de poser

¹⁹⁷ Voir notamment, *id.* ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 33; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 61.

¹⁹⁸ *Commission des droits de la personne et de la jeunesse (T.J.R.) c. Procureure générale du Québec (Sûreté du Québec)*, n° 500-53-000483-188 (2018) et *Commission des droits de la personne et de la jeunesse (N.R.) c. Procureure générale du Québec (Sûreté du Québec) et Groupe Santé Medisys Inc*, n° 500-53-000513-190 (2019).

¹⁹⁹ Le jugement du Tribunal, rendu le 13 novembre dernier, concerne le dossier introduit en 2018 : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (T.J.R.) c. Procureur général du Québec (Sûreté du Québec)*, 2020 QCTDP 20, par. 198. Dans le second dossier, le Tribunal vient de rendre une décision où il ordonne un arrêt des procédures en raison des délais. Voir *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (N.R.) c. Procureur général du Québec (Sûreté du Québec) et Groupe Santé Medisys Inc*, TDP, n° 500-53-000513-190, 19 novembre 2020, j. Lewis. Soulignons que la décision ne se prononce pas sur le fond.

une question relative à ces motifs suffit pour entraîner une violation du droit garanti à l'article 18.1²⁰⁰. Par ailleurs, en vertu des articles 10 et 16 de la Charte, il est interdit de discriminer dans le cadre de tout processus d'embauche, notamment en lien avec l'état de santé, qui est inclus dans le motif « handicap ».

Dans sa décision, le Tribunal ordonne en outre à la SQ de « réviser [...] les questionnaires médicaux et administratifs préembauche et évaluations médicales qui sont administrés dans le cadre du processus d'embauche des policiers patrouilleurs afin qu'ils ne requièrent aucun renseignement sur les motifs visés par l'article 10 de la Charte, sauf si ces renseignements sont fondés sur les aptitudes ou les qualités requises pour le poste »²⁰¹. La Commission estime que les examens et questionnaires ne devraient d'ailleurs être imposés qu'après qu'une offre d'emploi conditionnelle à l'administration de ce questionnaire ait été présentée à la personne candidate²⁰².

Soulignons que si cette décision met en cause la SQ, il appert que d'autres corps policiers utiliseraient des questionnaires et examens semblables, souvent administrés par des firmes spécialisées²⁰³. Or, ces exigences discriminatoires contribuent à exclure des personnes candidates en situation de handicap, mais dont la condition n'empêche pas l'exécution des tâches essentielles de l'emploi — les types de tâches pouvant être effectuées par un policier ou une policière pouvant être extrêmement variable suivant les fonctions occupées.

RECOMMANDATION 11

La Commission recommande que les processus de sélection des corps de police québécois soient révisés afin de les rendre conformes à la Charte. Ces processus doivent porter le moins possible atteinte aux droits fondamentaux des candidats et les questions ou évaluations relatives à leur état de santé doivent se limiter à vérifier les qualités ou aptitudes requises pour l'exécution des tâches essentielles de l'emploi. De tels examens et questionnaires ne devraient être exigés qu'après qu'une offre d'emploi conditionnelle ait été présentée au candidat.

4.2.3 La sous-représentation des groupes visés par les PAÉE dans les corps de police

La Commission souhaite attirer l'attention du CCRP sur la sous-représentation, dans les effectifs des corps de police, des membres des cinq groupes visés par la Loi sur l'accès à

²⁰⁰ Voir notamment COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'application et l'interprétation de l'article 18.1 de la Charte des droits et libertés de la personne*, M^e Stéphanie Fournier, (Cat. 2. 128-1.6), 2016, [En ligne].
https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/formulaire_emploi.pdf

²⁰¹ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (T.J.R.) c. Procureur général du Québec (Sûreté du Québec)*, préc. note 199, par. 201.

²⁰² Voir les conclusions de nature systémique du mémoire modifié de la Commission dans le dossier *Commission des droits de la personne et de la jeunesse (N.R.) c. Procureure générale du Québec (Sûreté du Québec) et Groupe Santé Medisys Inc*, n° 500-53-000513-190 (2019).

²⁰³ Voir, à cet égard, la déclaration sous serment effectuée par M. Charles Hudon de la Sûreté du Québec : *Interrogatoire au préalable de Charles Hudon par M^e Stéphanie Fournier*, 15 juillet 2019, dans le cadre du dossier *Commission des droits de la personne et de la jeunesse (T.J.R.) c. Procureure générale du Québec (Sûreté du Québec)*, préc., note 195., p. 17.

l'égalité en emploi, soit celle des femmes²⁰⁴, des personnes handicapées²⁰⁵, des personnes autochtones²⁰⁶, des minorités visibles²⁰⁷ et des minorités ethniques²⁰⁸. Cette situation perdure et touche plus gravement les personnes handicapées et les personnes autochtones²⁰⁹. De plus, les membres de ces cinq groupes demeurent très peu ou pas présents dans les postes-cadres et de direction des corps de police²¹⁰.

RECOMMANDATION 12

La Commission recommande que les corps de police s'assurent de mettre en place des mesures appropriées pour atteindre et même dépasser les objectifs de représentation des membres des cinq groupes visés au sein de son personnel prévus par la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics.

Par ailleurs, la Commission invite le CCRP à prendre connaissance de ses recommandations adressées aux corps de police afin que ces derniers analysent en profondeur leur système d'emploi et identifient les biais discriminatoires à l'endroit des personnes candidates ou des employés des groupes visés par les PAÉE. Tous les niveaux du système d'emploi, notamment le recrutement, l'embauche, la mutation, la promotion, la formation en cours d'emploi ainsi que la décision de dotation doivent être revus et corrigés en tenant compte du caractère historique et systémique des discriminations et des règles ou des pratiques qui peuvent perpétuer celles-ci, notamment le critère de l'ancienneté et l'obligation, dans plusieurs corps de police, d'occuper un poste de patrouilleur ou de patrouilleuse pendant les premières années de carrière y compris pour les candidats et candidates des programmes dits conventionnels²¹¹.

²⁰⁴ Les femmes ne représentent que 23,2 % des effectifs de la SQ (taux de disponibilité ou cible à atteindre = 25,0 %), 38,8 % de ceux des municipalités (taux de disponibilité = 44,6 %) et 33,5 % des effectifs des 3 régions intermunicipales de police (taux de disponibilité = 44,3 %). COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 43, p. 32.

²⁰⁵ Il n'y a pas de personnes handicapées employées à la SQ ni même dans les 3 Régions intermunicipales de police. Elles ne représentent que 1,5 % des effectifs des municipalités alors que leur taux de disponibilité s'élève à 4,7 %. *Id.*, p. 56.

²⁰⁶ Les personnes autochtones représentent 1,2 % des effectifs de la SQ alors que leur taux de disponibilité est de 2,3 %. Elles ne comptent que 0,4 % des employés des municipalités. Aucune personne s'identifiant comme Autochtone n'est employée dans les 3 régions intermunicipales de police. *Id.*, p. 37.

²⁰⁷ Les minorités visibles sont sous-représentées à la Sûreté du Québec, dans les municipalités ainsi que dans les 3 Régions intermunicipales de police, avec des taux respectifs de 0,8 % (pour une cible de 2,8 % à atteindre), de 4,8 % (pour une cible à atteindre de 7,8 %) et de 0,6 % (pour une cible de 6,0 %). *Id.*, p. 43.

²⁰⁸ Les minorités ethniques sont peu représentées à la Sûreté du Québec, dans les municipalités ainsi que dans les 3 Régions intermunicipales de police avec des taux respectifs de 0,8 % (pour une cible de 2,5 %), de 3,1 % (pour une cible à atteindre de 5,6 %) et de 1,0 % (pour une cible de 5,2 % à atteindre). *Id.*, p. 49.

²⁰⁹ *Id.* ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'accès à l'égalité en emploi. Rapport sectoriel sur les effectifs policiers de la Sûreté du Québec*, 2015, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/Rapport_sectoriel_PAE_effectifs_policiers_SQ.pdf;

²¹⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 43, p. 33-34, 38, 40, 45-46, p. 50-51 et p. 58.

²¹¹ Sur cette obligation, voir *Interrogatoire au préalable de Charles Hudon par M^e Stéphanie Fournier*, préc., note 203, p. 24. Voir également SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE MONTRÉAL, *Réflexion du SPVM sur la réalité policière du Québec*, Montréal, 2020, [En ligne]. https://spvm.qc.ca/upload/documentations/2020/Reflexions_du_SPVM_sur_la_realite_policiere_2020.pdf

RECOMMANDATION 13

La Commission recommande que les corps de police analysent, révisent et corrigent les règles, les pratiques et les processus de décision à tous les niveaux du système d'emploi — le recrutement, la sélection, la décision de dotation (embauche et promotion), la mutation, la formation et tous les autres mouvements du personnel — en tenant compte du caractère historique, systémique et intersectionnel des discriminations et du racisme.

RECOMMANDATION 14

La Commission recommande que la haute direction des corps de police, de concert avec les syndicats concernés, mette en place des mesures spécifiques pour améliorer la progression et la promotion en emploi des membres des groupes visés de sorte que ceux-ci soient adéquatement représentés dans toutes les catégories professionnelles. Plus précisément, la haute direction, les ressources humaines et les syndicats devront veiller à ce que le critère de l'ancienneté n'ait pas d'effets discriminatoires sur la formation, la nomination par intérim et la promotion en emploi des personnes des groupes visés.

4.3 La formation initiale et continue des policiers et des policières

De l'avis de la Commission, les formations initiales et continues des policiers et policières ne sont ni suffisantes ni adéquates. D'une part, elles ne couvrent pas toutes leurs obligations en matière de respect des droits et libertés de la personne. D'autre part, la formation continue est rarement obligatoire et n'est surtout jamais assortie d'une évaluation des acquis ; la formation des aspirants et aspirantes touchant de près ou de loin les droits et libertés de la personne n'est pas, quant à elle, toujours suivie d'une évaluation²¹². La Commission estime par ailleurs que ces formations devraient être revues régulièrement afin que leurs contenus correspondent au contexte social et juridique actuel²¹³.

Au fil des ans et en fonction des différents dossiers qu'elle traite, la Commission a d'ailleurs formulé de sérieux constats quant à ces lacunes. Elle a plus particulièrement énoncé plusieurs recommandations qui concernent la formation initiale et continue des policiers et policières en

²¹² Dans une décision récente, le Tribunal des droits de la personne reconnaît ainsi que « les mesures pour contrer le racisme et le profilage racial au sein d'un service de police requièrent des formations spécifiques et régulières afin de contrer ces phénomènes » et il ordonne à la ville concernée de donner aux policiers et policières à son emploi une formation sur le profilage racial intégrant divers éléments. Il recommande par ailleurs que la formation fasse l'objet d'une évaluation des acquis et soit mise à jour et répétée régulièrement. Voir *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (DeBellefeuille) c. Ville de Longueuil*, préc., note 14, par. 309 et 330 à 333. Sur l'obligation et l'évaluation de la formation initiale et continue en matière d'éducation aux droits et libertés de la personne, voir plus généralement COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 31, p. 50-67.

²¹³ *Id.*, p. 61-67.

matière de lutte contre le profilage discriminatoire²¹⁴, les actes haineux²¹⁵, l'exploitation²¹⁶ ainsi que contre les violences sexuelles et la violence conjugale. Elle résume ces constats et recommandations dans les cinq sous-parties suivantes.

4.3.1 La formation antiraciste et la sécurisation culturelle

Dans le cadre du bilan sur le profilage racial précité, le MSP indiquait à la Commission que des cours traitent du profilage racial, tant dans le programme collégial de Techniques policières que dans celui de la formation initiale en patrouille gendarmerie de l'ÉNPQ. Selon le ministère, les cours au niveau collégial relevant des Techniques policières portent entre autres sur « la définition du concept de profilage racial, la capacité à reconnaître des manifestations de discrimination et de profilage racial, la distinction entre profilage criminel et profilage racial, les principales sources d'atteintes aux droits fondamentaux »²¹⁷. Aucune précision sur l'évaluation de ces cours n'est toutefois apportée par le MSP. Selon la Fédération des cégeps, plusieurs cours en Techniques policières aborderaient les besoins des personnes autochtones, ceux des personnes racisées ou encore, ceux de personnes susceptibles d'être victimes de discrimination²¹⁸.

En se reportant à la *Politique institutionnelle d'évaluation des apprentissages* de l'ÉNPQ, la Commission constate que les cours « Gestion de la diversité et profilage » et « Désescalade » — qui pourraient aborder des enjeux du profilage — font aussi partie de la liste des cours sans évaluation²¹⁹. Toujours dans le cadre du bilan de la Commission en matière de profilage racial,

²¹⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 33; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 61; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 28; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 60; voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de règlement intitulé Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes*, M^e Evelyne Pedneault, (Cat. 2.412.116.3), 2014. [En ligne]. https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/commentaires_bureau_enquetes_policieres_independantes.pdf

²¹⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 89.

²¹⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'exploitation des personnes âgées. Rapport sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport Vers un filet de protection resserré*, 2005, [En ligne]. https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/suivi_exploitation.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'exploitation des personnes âgées. Vers un filet de protection resserré*, 2001, [En ligne]. https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/exploitation_age_rapport.pdf

²¹⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 31, p. 54.

²¹⁸ Selon la Fédération des cégeps, la révision la plus récente du programme ministériel en 2017 comprend « le changement le plus significatif est l'intégration de la compétence en santé mentale et en toxicomanie, accompagnée d'un ajout de 60 heures à la formation » (mémoire fédé des cégeps, p. 19.). Elle ajoute que parmi les 36 compétences de la formation spécifique collégiale, on peut compter celle concernant l'interaction avec les personnes des « communautés culturelles et ethniques (45 heures) ou encore celle liée à l'intervention auprès d'une personne ayant un problème de santé mentale (45 à 60 heures) » FÉDÉRATION DES CÉGÉPS, préc., note 193, p. 19.

²¹⁹ ÉCOLE NATIONALE DE POLICE DU QUÉBEC, *Politique institutionnelle d'évaluation des apprentissages*, novembre 2019, p. 26, [En ligne]. http://www.enpq.gc.ca/fileadmin/Fichiers_client/centre_documentaire/Politiques/POL_04-04_PIEA_V_nov_2019.pdf

le MSP nomme d'ailleurs comme obstacle le manque « d'évaluation formelle des acquis en antiracisme » dans cette école²²⁰. Ajoutons que le *Guide en matière de prévention, de détection et d'intervention à l'égard du profilage racial et social* récemment rendu public par le MSP prévoit notamment des mesures relatives à la formation. La Commission note que ce guide invite les services de police à planifier l'évaluation et le suivi des actions prises relativement aux profilages racial et social²²¹.

La Commission considère qu'une éducation en matière de droits et libertés reste incontournable et doit notamment inclure l'approche antiraciste et l'approche basée sur la sécurisation culturelle²²² afin que les policiers et policières, dans leurs pratiques et dans leurs interventions auprès des personnes racisées et des personnes autochtones, aient conscience de leur position de pouvoir et d'autorité sur ces personnes ainsi que des préjugés qu'ils pourraient entretenir envers elles. Me Lafontaine, dans son récent rapport, insiste d'ailleurs sur l'importance de former les aspirants et aspirantes ainsi que les policiers et policières sur la sécurisation culturelle. Elle écrit :

« Ainsi, je me joins aux multiples voix qui réclament de l'action et je réitère avec eux l'importance pour les corps de police et l'ÉNPQ d'inclure dans leurs programmes de formation des contenus développés en collaboration avec les autorités autochtones et portant sur les besoins et caractéristiques des Premières Nations et des Inuit ainsi que sur la sécurisation culturelle. Je me réjouis de certaines initiatives gouvernementales à ce sujet et j'espère que les résultats et changements dans la formation des policiers seront importants et rendus publics. »²²³

Les appels à la justice 16.27 et 17.8 du rapport de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées portent également sur la formation continue en matière de « compétences culturelles » à l'intention des fonctionnaires dans tous les secteurs de prestation de services, y compris dans celui de la sécurité publique²²⁴. L'appel à l'action 27²²⁵ du rapport de la Commission de vérité et de réconciliation, quant à lui, a trait à la formation des avocats en matière de « compétences culturelles ».

²²⁰ *Id.*

²²¹ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Guide en matière de prévention, de détection et d'intervention à l'égard du profilage racial et social*, 2020, p. 7, [En ligne].
https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/publications/pratiques_policiers/guide_profilage_racial_social_06-20_fr.pdf

²²² Me Lafontaine en reprenant la définition du Comité d'experts sur les services de police dans les communautés autochtones rapporte que « la sécurisation culturelle est une approche systémique et holistique qui englobe la compréhension des différences de pouvoir inhérent à la prestation de service. Elle permet de contrer les obstacles linguistiques et culturels et vise à impliquer la personne dans la prestation et l'évaluation de l'interaction. Ultiment, un service devient culturellement sécurisant lorsque l'ensemble des modalités de sa prestation est adapté selon une perspective autochtone ». F. LAFONTAINE, préc., note 195, p. 101.

²²³ *Id.*, p. 119.

²²⁴ ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, préc., note 44, Vol. 1b, p. 233 et 238.

²²⁵ COMMISSION DE VÉRITÉ ET DE RÉCONCILIATION, préc., note 44, p. 353.

4.3.2 La formation sur les profilages discriminatoires

Tel que mentionné dans la partie 2 du présent mémoire, les travaux de la Commission en matière de profilage discriminatoire — qu'ils visent plus spécifiquement le profilage racial dont nous venons de traiter, mais aussi le profilage social, le profilage fondé sur le handicap (incluant les problèmes de santé mentale), le profilage politique ou encore le profilage fondé sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre ou l'expression de genre — mènent également à réitérer l'importance d'intégrer l'éducation aux droits et libertés à la formation initiale et continue des policiers.

Dans le cadre de son avis sur le profilage social, la Commission recommandait par exemple qu'une formation sur les sources sociales de l'itinérance et sur les risques de profilage qui pèsent sur les personnes itinérantes soit donnée au corps policier de la Ville de Montréal²²⁶. Suivant les constats faits précédemment²²⁷, cette formation devrait en outre porter sur le profilage racial et social qui peut toucher les jeunes et la nécessité d'adapter les interventions policières effectuées auprès d'eux. Rappelons d'ailleurs que ceux-ci bénéficient de mesures spéciales de protection en vertu, notamment, de la LSJPA²²⁸.

Les travaux de la Commission en matière de profilage fondé sur la santé mentale l'ont également menée à formuler des recommandations en matière de formation. Elle a notamment demandé aux tribunaux de rendre des ordonnances relatives à la formation des policiers et policières sur les risques de profilage qui pèsent sur les personnes qui présentent un trouble de santé mentale et sur les mesures d'intervention adaptées à cette clientèle.

De même, dans le cadre du traitement des dossiers de plaintes qu'elle reçoit et traite en matière de profilage politique, la Commission a plusieurs fois recherché des conclusions à portée systémique telle qu'une meilleure formation des policiers et policières en matière de droits et libertés de la personne, sur les droits fondamentaux et sur le droit à la liberté d'expression sans discrimination dans un endroit public.

Soulignons enfin qu'à l'issue des travaux du Groupe de travail mixte contre l'homophobie, la Commission recommandait que la formation des policiers et policières, tant au cégep, qu'à l'ÉNPQ « comprenne les connaissances de base pour intervenir auprès des personnes de minorités sexuelles et que des mécanismes d'évaluation soient prévus pour attester de l'intégration des compétences jugées nécessaires »²²⁹. Elle recommandait de plus « que le personnel de supervision et les agent-e-s de police de la Sûreté du Québec et autres corps de police, municipaux ou des régies intermunicipales, soient formés à la problématique de

²²⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 60, p. 199. Tel que mentionné précédemment, cette recommandation visait alors plus particulièrement Montréal puisque cet avis portait sur la situation montréalaise. Voir préc., note 60.

²²⁷ Voir préc., notes 29 et 65 et les développements qui s'y rattachent.

²²⁸ Le préambule de cette loi rappelle d'ailleurs que « le Canada est partie à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et que les adolescents ont des droits et libertés, en particulier ceux qui sont énoncés dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Déclaration canadienne des droits*, et qu'ils bénéficient en conséquence de mesures spéciales de protection à cet égard ». LSJPA, préc., note 29.

²²⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 81, p. 80.

l'homophobie et aux réalités des personnes de minorités sexuelles »²³⁰. Bien que le ministère de l'Enseignement supérieur, le MSP, l'ÉNPQ et des services de police aient porté une certaine attention aux problématiques en lien avec l'homophobie²³¹, ces recommandations demeurent importantes²³².

En plus de porter sur chacun des motifs visés par des pratiques de profilage discriminatoire dans le secteur de la sécurité publique, cette formation devrait en outre s'attarder au caractère systémique et intersectionnel de la discrimination et des profilages discriminatoires.

4.3.3 La formation en matière de lutte contre les actes haineux et la discrimination

Dans le cadre de son étude précitée sur la question, la Commission écrivait qu'une formation en matière de lutte contre les actes haineux et la discrimination permettrait aux policiers et policières de mieux identifier les crimes et incidents haineux, mieux prendre en charge les victimes et les diriger vers les ressources appropriées lorsque cela s'avère nécessaire²³³. Elle ajoutait que cette formation devait comprendre un volet sur les droits et libertés de la personne prévus à la Charte et les recours qu'elle propose pour lutter contre la discrimination. La Commission recommandait par ailleurs d'élaborer ce type de formation avec la participation des associations qui représentent les personnes susceptibles de subir des crimes et incidents haineux, notamment les minorités racisées et les minorités religieuses.

4.3.4 La formation sur la protection des personnes âgées ou handicapées contre l'exploitation

Lors d'une vaste consultation menée il y a 20 ans, la Commission constatait un besoin généralisé d'information et de formation sur les réalités des personnes âgées, et notamment sur les signes permettant de détecter les cas d'abus. Elle remarquait notamment que les policiers et policières méconnaissaient souvent les recours offerts par la Charte en matière d'exploitation de personnes âgées ou handicapées²³⁴. La Commission recommandait alors qu'ils soient sensibilisés à ces enjeux et recours²³⁵, recommandation réitérée quelques années plus tard²³⁶. L'adoption de la *Loi sur la maltraitance* a certainement contribué à améliorer la situation en la matière²³⁷. Néanmoins, la Commission estime que ces efforts de sensibilisation doivent se poursuivre.

²³⁰ *Id.*, p. 84.

²³¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Bilan sur le suivi des recommandations du rapport de consultation du Groupe de travail mixte contre l'homophobie, De l'égalité juridique à l'égalité sociale — Vers une stratégie nationale de lutte à l'homophobie*, 2009, p. 31 et 43, [En ligne]. https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/homophobie_bilan.pdf. Les recommandations adressées à ce sujet au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport visaient des responsabilités qui incombent actuellement au ministère de l'Enseignement supérieur.

²³² INSTITUT DU NOUVEAU MONDE, préc., note 82, p. 44.

²³³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 89, p. 274.

²³⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2001), préc., note 216, p. 114.

²³⁵ *Id.*, p. 151.

²³⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2005), préc., note 216, p. 20.

²³⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 102.

4.3.5 La formation sur les violences sexuelles et la violence conjugale

Encore récemment, la Commission faisait valoir que les préjugés, la banalisation et les stéréotypes au sujet des violences sexuelles et de la violence conjugale sont aussi entretenus par des décideurs, des personnes en autorité, des juges, le corps policier et le milieu de la santé et des services sociaux²³⁸. Il faut noter aussi la culpabilisation des victimes, qui existe toujours dans les discours de ces acteurs et de la société et qui est un obstacle important à l'accès à la justice des victimes²³⁹. Ainsi, pour améliorer leur accès à la justice, la Commission insistait sur l'importance de mesures qui visent à enrayer ces préjugés chez les représentants du système juridique²⁴⁰. À ce titre, elle affirmait que l'éducation aux droits et libertés de la personne est un moyen nécessaire de lutte contre toute forme de violence, incluant la violence sexuelle et conjugale²⁴¹. Puis, soulignant que les personnes victimes de violence sexuelle et conjugale ne forment pas un groupe homogène²⁴², la Commission proposait que les mesures systémiques mises en œuvre en vue d'adapter le système de justice, incluent les processus particuliers applicables notamment aux réalités des femmes, des groupes de personnes racisées, des personnes autochtones, en particulier les femmes autochtones, et des personnes vulnérables ou marginalisées²⁴³.

En outre, rappelons que la Commission a recommandé de modifier le *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du bureau des enquêtes indépendantes* afin que la formation initiale et continue des membres du BEI prévoit un volet dédié aux droits et libertés de la personne, notamment aux méthodes d'enquêtes en matière d'agression sexuelle²⁴⁴.

À la lumière de l'ensemble de la partie 4.3, la Commission souhaite ainsi rappeler au CCRP la nécessité que la formation initiale et continue des policiers inclue un important volet sur l'éducation aux droits et libertés prévus à la Charte, et ce, suivant les modalités reprises dans les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 15

La Commission recommande que le ministère de l'Éducation et le ministère de l'Enseignement supérieur, en collaboration avec les établissements d'enseignement collégial, publics et privés, et l'École nationale de police du Québec, s'assurent que les programmes de formation des futurs policiers et futures policières comportent un volet sur l'éducation aux droits et libertés prévus à la Charte et que ce volet aborde notamment :

²³⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire au comité d'experts sur l'accompagnement des personnes victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale*, (Cat. 2.120-16.5), 2019, p. 5.

²³⁹ *Id.*

²⁴⁰ *Id.*

²⁴¹ *Id.*

²⁴² *Id.*

²⁴³ *Id.*, citant : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019-3), préc., note 43, p. 41.

²⁴⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2014), préc., note 214.

- le racisme, la discrimination et le profilage racial, entre autres dans leur contexte socio-historique et en se fondant sur l'approche antiraciste et la sécurisation culturelle ;
- la dimension systémique et l'approche intersectionnelle des discriminations et des profilages discriminatoires ;
- le profilage discriminatoire eu égard à l'ensemble des motifs de discrimination pertinents, particulièrement le profilage social et les sources sociales de l'itinérance, le profilage fondé sur le handicap, notamment un trouble de santé mentale et les mesures d'intervention adaptées à prendre, le profilage politique ainsi que le profilage fondé sur l'orientation sexuelle, l'identité ou l'expression de genre ;
- les enjeux relatifs aux crimes et incidents haineux au Québec ainsi que le traitement de ceux-ci ;
- la sensibilisation à la détection des abus chez les personnes âgées et aux recours disponibles ;
- les formes de violences sexuelles et la violence conjugale, les préjugés qui persistent en cette matière ainsi que le traitement sociojudiciaire de ces violences.

La Commission recommande en outre que ce volet de formation des futurs policiers et futures policières :

- soit défini avec la participation des personnes concernées — notamment les personnes racisées, les personnes autochtones, les personnes en situation d'itinérance, les personnes des communautés LGBTQ+ et les personnes membres des minorités religieuses — et des organismes qui les représentent ;
- soit obligatoire et systématiquement assorti d'une évaluation formelle des acquis ;
- soit revu régulièrement afin que ses contenus tiennent compte du contexte et de l'évolution des enjeux qu'il aborde.

RECOMMANDATION 16

La Commission recommande que les corps de police dispensent, à l'intention des membres de la haute direction, responsables des ressources humaines, cadres, policiers et employés civils, une formation continue obligatoire basée sur l'éducation aux droits et libertés protégés par la Charte, et que ce volet aborde notamment :

- le racisme, la discrimination et le profilage racial, entre autres dans leur contexte socio-historique et en se fondant sur l'approche antiraciste et la sécurisation culturelle ;
- la dimension systémique et l'approche intersectionnelle des discriminations et des profilages discriminatoires ;
- le profilage discriminatoire eu égard à l'ensemble des motifs de discrimination pertinents, particulièrement le profilage social et les sources sociales de l'itinérance, le profilage fondé sur le handicap, notamment un trouble de santé mentale et les mesures d'intervention adaptées à prendre, le profilage politique ainsi que le

profilage fondé sur l'orientation sexuelle, l'identité ou l'expression de genre ;

- **les enjeux relatifs aux crimes et incidents haineux au Québec ainsi que le traitement de ceux-ci ;**
- **la sensibilisation à la détection des abus chez les personnes âgées et aux recours disponibles ;**
- **les formes de violences sexuelles et la violence conjugale, les préjugés qui persistent en cette matière ainsi que le traitement sociojudiciaire de ces violences.**

La Commission recommande en outre que ce volet de formation continue :

- **soit défini avec la participation des personnes concernées par ces enjeux et des organismes qui les représentent ;**
- **soit obligatoire et systématiquement assorti d'une évaluation formelle des acquis ;**
- **soit revu régulièrement afin que ses contenus tiennent compte du contexte et de l'évolution des enjeux qu'il aborde.**

RECOMMANDATION 17

La Commission recommande que les syndicats policiers dispensent, à l'intention de leurs représentants syndicaux, une formation continue obligatoire basée sur l'éducation aux droits et libertés, incluant sur les mécanismes de lutte contre le racisme, la discrimination et le profilage racial et autres profilages discriminatoires. Cette formation doit :

- **aborder ces enjeux en prenant en compte l'approche antiraciste et l'approche basée sur la sécurisation culturelle ;**
- **aborder ces enjeux sous leur aspect systémique et intersectionnel ;**
- **et être revue régulièrement afin que ses contenus tiennent compte du contexte et de l'évolution du racisme, de la discrimination, du profilage racial et des autres profilages discriminatoires.**

5 LA CONFIANCE DU PUBLIC ENVERS LES SERVICES DE POLICE

S'il est un enjeu soulevé dans de nombreux exercices de consultations, rapports, enquêtes, commissions, groupes de travail et travaux de recherche ayant examiné un ou plusieurs aspects du travail policier au cours des dernières décennies, c'est celui de la confiance du public²⁴⁵. La réflexion amorcée par le CCRP se tient d'ailleurs dans le contexte où d'importantes

²⁴⁵ Voir notamment : *Wood c. Schaeffer*, 2013 CSC 71 ; Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 31; F. LAFONTAINE, préc., note 195; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Un impact disparate*, Toronto, 2020; OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL, *Racisme et discrimination systémique 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>; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, préc. note 67; NOVA SCOTIA HUMAN RIGHTS COMMISSION, *Halifax, Nova Scotia : Street checks report*, Scot WORTLEY, Halifax, 2019, [En ligne]. https://humanrights.novascotia.ca/sites/default/files/editor-uploads/halifax_street_checks_report_march_2019_0.pdf; COMMISSION VIENS, préc., note 44; MONTRÉAL SANS PROFILAGE, préc., note 33; 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*

mobilisations marquent une volonté claire de mettre fin au racisme et à la discrimination systémiques ainsi qu'au profilage racial. Ces mobilisations font suite à la mort de George Floyd aux États-Unis en mai 2020, mais aussi à celle d'autres personnes racisées et personnes autochtones survenues au Québec lors d'interventions policières. Il s'agit d'autant d'événements venus éroder davantage la confiance du public envers les services de police. Cette méfiance constitue un enjeu incontournable à la présente consultation et la Commission a choisi de l'aborder à travers les sous-thèmes suivants.

5.1 La sous-protection des personnes racisées, des personnes autochtones et des personnes marginalisées et le non-recours de celles-ci aux services de police

La méfiance de certaines populations envers les services de police se traduit entre autres par des phénomènes de non-report d'infractions ou d'actes criminels, de non-recours à l'aide des services de police en cas de besoin et de sous-protection des membres de ces communautés lorsqu'elles sont victimes d'infractions ou de crimes.

Ces phénomènes ont encore récemment été mis en lumière par la Commission dans ses travaux sur le profilage racial. Les témoignages recueillis dans le cadre du bilan de ses recommandations en la matière concernent des enjeux liés à la sous-protection des personnes racisées par les services de police²⁴⁶. Ces témoignages ont entre autres abordé leur crainte de la police ; le sentiment de ne pas être crus, même en tant que victimes ; leur peur de représailles s'ils portent plainte contre un policier ou une policière, etc. Ils illustrent en outre l'importance d'accorder une attention particulière aux conséquences d'un tel phénomène sur les femmes et les filles.

Selon l'étude sur les actes haineux menée par la Commission, un nombre significatif de répondantes et répondants visés par des actes à caractère xénophobe ou islamophobe n'ont

au sein du service de police de Toronto, Toronto, 2018, [En ligne]. http://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/TPS%20Inquiry_Interim%20Report%20FINAL%20FRENCH_0.pdf#overlay-context=fr/enqu%25C3%25AAte-d%25E2%2580%2599int%25C3%25A9r%25C3%25AAat-public-sur-le-profilage-et-la-discrimination-raciale-tps; COMMISSION SUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET LA DIVERSITÉ MONTRÉLAISE ET COMMISSION SUR LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DE LA VILLE DE MONTRÉAL, *Bilan général des actions de l'agglomération de Montréal pour lutter contre le profilage racial et le profilage social 2012 – 2016, Rapport et recommandations*, Montréal, 2018; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 28; PROTECTEUR DU CITOYEN, *Pour un processus crédible, transparent et impartial qui inspire confiance et respect, Rapport spécial du Protecteur du citoyens sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers*, 2010; COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC, *La police enquêtant sur la police : rapport final d'intérêt public*, Ottawa, 2009; GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES MÉCANISMES ET DU FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DE DÉONTOLOGIE POLICIÈRE, *À la recherche d'un système de déontologie policière juste, efficient et frugal*, Rapport de l'examen des mécanismes et du fonctionnement du système de déontologie policière, ministère de la Sécurité publique, 1996; GROUPE DE TRAVAIL CHARGÉ D'EXAMINER LES PRATIQUES EN MATIÈRE D'ENQUÊTES CRIMINELLES AU SEIN DES SERVICES DE POLICE DU QUÉBEC, *Les pratiques en matière d'enquête criminelle au sein des corps de police du Québec*, ministère de la Sécurité publique, 1996; ALBERT MALOUF, *Rapport de l'inspection de l'administration du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal, de ses activités et celles de ses membres*, ministère de la Sécurité publique, 1994; GROUPE DE TRAVAIL SUR LES RELATIONS ENTRE LES COMMUNAUTÉS NOIRES ET LE SERVICE DE POLICE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL, *Une occasion d'avancer : rapport du Groupe de travail du ministre de la Sécurité publique du Québec sur les relations entre les communautés noires et le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal*, 1992; COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES CORPS POLICIERS ET LES MINORITÉS VISIBLES ET ETHNIQUES, préc., note 25.

²⁴⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 31, p. 135 et 148.

pas entrepris de démarches auprès des services de police, et ce, malgré la gravité de ces actes. Encore une fois, la peur de ne pas être cru ou pris au sérieux, l'anticipation d'effets négatifs et le manque de confiance dans les institutions, principalement les services policiers, en raison du profilage racial ont été cités au titre des facteurs expliquant la faible proportion d'actes haineux rapportés aux autorités²⁴⁷. Ainsi, le « déficit de confiance [envers l'institution policière] affecte, par ricochet, l'utilisation des mécanismes de protection lorsqu'une personne issue d'un groupe racisé est victime d'un acte haineux »²⁴⁸.

De telles conclusions ont également été tirées par la Commission Viens à l'égard des personnes autochtones et des femmes autochtones. Le manque de confiance envers les forces de l'ordre y est notamment cité au chapitre des facteurs expliquant « l'écart important qui subsisterait entre le nombre de cas d'abus sexuels réels et le nombre de cas rapportés »²⁴⁹. De plus, discutant des recours qu'ont les personnes insatisfaites des comportements d'un policier ou d'une policière à leur endroit et plus particulièrement du Commissaire à la déontologie et du Bureau des enquêtes indépendantes²⁵⁰, la Commission Viens retient des témoignages entendus que « plusieurs n'auraient pas non plus confiance dans les mécanismes étatiques de traitement des plaintes et ne croiraient pas en leur indépendance et en leur impartialité »²⁵¹.

Les constats quant au manque de confiance des personnes autochtones envers les services de police et le BEI apparaissent également à la lecture du tout récent rapport de Me Fannie Lafontaine²⁵². On peut notamment y lire :

« Les victimes autochtones “ont le sentiment de ne pas avoir été prises au sérieux, voire qu'elles ont été traitées différemment ou avec mépris et indifférence par les autorités policières, en raison de leur identité autochtone”. Tel que documenté par l'ENFFADA, “les femmes et filles autochtones qui ont porté plainte pour violence familiale et agression sexuelle ont dénoncé le peu de services d'accompagnement, mais surtout la lenteur et l'indifférence avec lesquels leurs plaintes ont été traitées. Dans bien des cas, cela a eu pour effet d'augmenter la méfiance des femmes envers le système de justice québécois et de les dissuader de briser le silence”. »²⁵³

Il s'agit de constats graves qui ont entre autres pu mettre en cause des situations de négations de droits. Ils appellent à la mise en œuvre de remèdes systémiques à même de rétablir la confiance du public envers les services de police, particulièrement les suivants.

5.2 Les mécanismes de reddition de comptes et de contrôle

L'exigence élevée qu'une société démocratique attachée à la promotion et à la protection des droits de la personne doit avoir envers le travail policier a été mise en lumière par de nombreux

²⁴⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 89, p. 189 et suiv.

²⁴⁸ *Id.*, p. 196.

²⁴⁹ COMMISSION VIENS, préc., note 44, p. 125.

²⁵⁰ Ci-après « BEI ».

²⁵¹ COMMISSION VIENS, préc., note 44, p. 306.

²⁵² F. LAFONTAINE, préc., note 183.

²⁵³ *Id.*, p. 64 (références omises).

intervenants au fil des ans²⁵⁴. La légitimité de l'institution policière découle au moins en partie des mécanismes de reddition de comptes qui caractérisent son travail.

L'encadrement des actions policières et l'obligation de rendre compte imposée aux dirigeants des services de police est d'ailleurs l'un des sous-thèmes qui ressort des travaux de la Commission sur le profilage racial. Dans son récent bilan précité, la Commission soulignait par exemple que « l'insuffisance des mécanismes permettant la reddition de comptes et l'évaluation des actions entreprises en matière de discrimination systémique et de profilage racial est également l'un des enjeux qui ressort clairement [...] et qui devrait être considéré de façon prioritaire »²⁵⁵. Comme l'écrivait récemment la Commission ontarienne des droits de la personne à propos d'une récente proposition de réforme liée au profilage racial, « action plans without accountability and enforceability are not meaningful »²⁵⁶.

Ces lacunes doivent être prises en compte dans le cadre de la consultation en cours du CCRP, plus particulièrement en regard des éléments de réflexion suivants.

5.2.1 La définition d'indicateurs et la collecte de données

Selon une grande majorité de chercheurs, chercheuses ainsi que de participants et participantes aux groupes de discussion interrogés par la Commission dans son bilan précité en matière de profilage racial, la collecte de données est associée à la nécessité d'effectuer le suivi et l'évaluation des mesures prises pour lutter contre le profilage racial et la discrimination systémique. Pour plusieurs, il s'agit également d'un moyen permettant d'assurer une reddition de comptes régulière des institutions publiques.

De l'avis de la Commission, la définition d'indicateurs et la collecte de données, effectuées conformément à l'ensemble des droits garantis par la Charte, doivent permettre de dresser un état des lieux exhaustif quant à l'impact discriminatoire des normes, politiques et pratiques policières en fonction de différents motifs de discrimination (ou de l'entrecroisement de ceux-ci), tels que la « race », la couleur, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le sexe, l'âge, le handicap, les convictions politiques, l'orientation sexuelle, l'identité ou l'expression de genre, la langue, la religion, etc. Un tel portrait est aussi essentiel pour identifier et définir les actions à prendre pour lutter contre ces phénomènes. Il demeure ensuite nécessaire pour mesurer les résultats obtenus, le cas échéant, et rendre compte des mesures prises et de leur impact.

Dans un jugement récent en matière de profilage racial, le Tribunal des droits de la personne considère d'ailleurs « que la collecte de données concernant l'appartenance raciale perçue ou présumée des personnes faisant l'objet d'une interpellation policière constitue une mesure nécessaire afin de mieux documenter l'ampleur du profilage racial au sein du [service de police

²⁵⁴ Voir notamment : *Wood c. Schaeffer*, préc., note 245, par. 3; GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES MÉCANISMES ET DU FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DE DÉONTOLOGIE POLICIÈRE, préc., note 245, p. 2-3.

²⁵⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 31, p. 267.

²⁵⁶ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *OHRC written deputation to the Toronto Police Services Board re : Police Reform in Toronto: Systemic Racism, Alternative Community Safety and Crisis Response Models and Building New Confidence in Public Safety*, 18 août 2020, p. 1, [En ligne]. <http://www.ohrc.on.ca/en/ohrc-written-deputation-toronto-police-services-board-re-police-reform-torontosystemic-racism>

défendeur], à conscientiser davantage les policiers et policières à ce phénomène et à mieux les outiller pour le combattre »²⁵⁷. Le tribunal ajoute ce qui suit :

« [...] la communication périodique de ces données, en toute transparence tout en respectant le droit à la vie privée des personnes interpellées, peut contribuer à mieux informer le public et à maintenir sa confiance dans son service de police. En démocratie, cette confiance demeure essentielle au maintien de la paix sociale et du vivre-ensemble. Les autorités policières doivent y être sensibles et s'investir avec détermination dans la résolution des problèmes complexes associés au profilage racial et aux préjugés et stéréotypes qui le nourrissent »²⁵⁸.

Les recommandations répétées d'institutions internationales chargées de surveiller la mise en œuvre des droits prévus dans le cadre de conventions internationales par lesquelles le Québec s'est déclaré lié vont d'ailleurs dans le même sens²⁵⁹. De nombreux rapports ont également été rendus publics sur la question de la collecte de données, particulièrement en matière de sécurité publique²⁶⁰.

²⁵⁷ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (DeBellefeuille) c. Ville de Longueuil*, préc., note 14, par. 323.

²⁵⁸ *Id.*, par. 324-325 (référence omise). Notons que le Tribunal ordonne à la ville défenderesse en cause « de recueillir et de publier annuellement, à compter de l'année 2021, des données statistiques concernant l'appartenance raciale perçue ou présumée des personnes faisant l'objet d'une interpellation policière afin de documenter le phénomène du profilage racial » (par. 334).

²⁵⁹ Voir notamment : COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE, *Observations finales concernant le rapport du Canada valant vingt et unième à vingt-troisième rapports périodiques*, Doc. N. U. CERD/C/CAN/CO/21-23, 13 septembre 2017, , par. 6b), [En ligne]. <https://undocs.org/fr/CERD/C/CAN/CO/21-23> ; CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport du groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine sur sa mission au Canada*, Doc. N. U. A/HCR/36/60/Add.1, 16 août 2017 ; COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE, *Recommandation générale XXXI sur la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de justice*, Doc. N. U. A/60/18, 2005, p. 108-120, par. I.A.

²⁶⁰ Voir notamment : F. LAFONTAINE, préc., note 245, proposition # 8; OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL, préc., note 245; 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 33; COMMISSION VIENS, préc., note 44; ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, préc., note 44; MONTRÉAL SANS PROFILAGE, préc., note 33.

Ailleurs au Canada, voir également : BRITISH COLUMBIA OFFICE OF THE HUMAN RIGHTS COMMISSIONER, *Disaggregated demographic data collection in British Columbia : The grandmother perspective*, 2020; [En ligne]. <https://bchumanrights.ca/publications/datacollection/>; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE (2020), préc., note 245; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Racial Disparity in Arrests and Charges, An analysis of arrest and charge data 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.pdf> ; NOVA SCOTIA HUMAN RIGHTS COMMISSION, préc., note 245; M. H. TULLOCH, préc., note 34; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE (2018), préc., note 245; 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, [En ligne]. <http://www.ohrc.on.ca/fr/directives-concernant-la-collecte-de-donn%C3%A9es-sur-les-motifs-%C3%A9num%C3%A9r%C3%A9s-en-vertu-du-code>

Pourtant, à la lumière du bilan de la Commission sur le profilage racial, très peu de services de police québécois ont entrepris des démarches en vue de se conformer aux recommandations de la Commission en matière de collecte de données. Seule l'initiative du SPVM apparaît significative à cet égard. La Commission a d'ailleurs déjà eu l'occasion de souligner la rigueur du travail des auteurs du Rapport Armony-Hassaoui-Mulone et l'importance des résultats obtenus.

Malgré cela, retenons que la démarche entreprise par le SPVM ne constitue pas une collecte de données conforme aux recommandations de la Commission sur le sujet. À titre d'exemple, les données qui ont été mises à la disposition des chercheurs par le SPVM ne permettent pas de mesurer l'impact des profilages discriminatoires en fonction des différents motifs de discrimination en cause ou encore de l'approche intersectionnelle de la discrimination. Les mêmes enjeux risquent aussi de se poser au sujet de la fiche d'interpellation à laquelle le SPVM entend avoir recours à compter de l'automne 2020 dans la mise en œuvre de sa nouvelle politique sur les interpellations policières²⁶¹.

Cette politique ne prévoit pas non plus la dépersonnalisation des données recueillies, la fiche d'interpellation devant inclure « les informations nominatives de la personne interpellée »²⁶². La Commission a pourtant maintes fois rappelé que « la collecte de données doit 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 »²⁶³. En ce sens, la collecte de données recommandée dans le seul but de lutter contre la discrimination doit être bien distinguée du recours aux différentes technologies discutées dans la troisième partie du présent mémoire et qui, elles, posent des enjeux eu égard aux droits et libertés de la personne.

La Commission insiste d'ailleurs sur l'importance d'effectuer la collecte, l'analyse et le traitement des données de manière à ne pas accentuer la stigmatisation des personnes déjà victimes de préjugés et de discrimination. À cette fin, la définition des méthodes et indicateurs de collecte de données de même que le traitement et l'analyse de celles-ci devraient être réalisés sous la supervision d'une équipe d'experts indépendants, spécialisés en droits de la personne. Les groupes représentant les personnes racisées, les personnes autochtones et les personnes marginalisées devraient également être consultés aux différentes étapes de la collecte, du traitement et de la publication de ces données. Dans le même sens, l'appel à l'action n° 4 de la Commission Viens précise que la collecte de données ethnoculturelles doit être faite dans le respect des normes et directives « 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 »²⁶⁴.

²⁶¹ SPVM, préc., note 34.

²⁶² *Id.*, p. 14.

²⁶³ 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].
<https://cdpdj.qc.ca/fr/actualites/lettre-a-la-ministre-de-la-sa-8>

²⁶⁴ COMMISSION VIENS, préc., note 44, p. 240.

Il s'agit là de quelques-uns des principes fondamentaux devant guider la définition d'indicateurs et de mécanismes de collectes de données permettant la correction des effets discriminatoires que peuvent avoir les normes, politiques et pratiques policières ainsi que la reddition de comptes attendue des services de police. La recommandation suivante, déjà formulée par la Commission et adaptée au présent contexte, met en lumière l'ensemble de ces principes fondamentaux. La Commission invite le CCRP à reprendre ceux-ci dans le cadre des orientations qu'il exposera suite à la consultation en cours.

RECOMMANDATION 18

La Commission recommande que, dans le respect des droits et libertés de la personne, l'ensemble des services de police — 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, dans le but de déceler les possibles biais discriminatoires et pratiques de profilages à toutes les étapes de leur action.

La Commission 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 services de police 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 services de police rendent publiques les données recueillies de manière désagrégée et dépersonnalisée, 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, les personnes autochtones et les personnes en situation d'itinérance — des associations qui les représentent ainsi que des experts en la matière.**

5.2.2 Le délai de prescription prévu pour les recours en vertu de la Charte

Les enjeux de confiance qui marquent l'institution policière découlent également des obstacles, encore nombreux, qui se posent dans le cadre des recours entrepris contre un service de police ou encore l'un ou l'une de ses membres. Parmi ces obstacles, il convient entre autres de référer au très court délai de prescription qui prévaut dans plusieurs cas.

Pour rappel, l'article 2925 C.c.Q. établit que « l'action qui tend à faire valoir un droit personnel [tel que les droits reconnus par la Charte] [...] et dont le délai de prescription n'est pas autrement fixé se prescrit par trois ans ». Des dispositions particulières, qui prévoient une période de prescription plus courte, peuvent toutefois aussi s'appliquer à une action introduite en vertu de la Charte. C'est le cas des articles 585(5) et 586 de la *Loi sur les cités et villes* qui établissent un délai de prescription de six mois à l'égard d'un recours extracontractuel porté contre une municipalité ou l'un de ses préposés²⁶⁵. En l'absence de préjudice corporel²⁶⁶, ces dispositions prévalent dans le cadre des recours entrepris par la Commission à l'encontre d'un service de police ou de l'un de ses préposés, notamment eu égard au profilage discriminatoire par des policiers.

Or, la Commission a régulièrement été confrontée à la difficulté que pose ce délai de prescription « exceptionnellement court »²⁶⁷. C'est pourquoi elle estimait que le projet de loi n° 168 — présenté devant l'Assemblée nationale en 2017²⁶⁸, mais mort au feuillet sans avoir été adopté — constituait une réelle reconnaissance de la primauté des droits protégés par la Charte et du rôle premier qu'elle doit jouer dans le système juridique québécois. Rappelons que les articles 36 et 37 de ce projet de loi auraient eu pour effet d'éliminer les exceptions qui réduisent le délai de prescription de trois ans généralement applicable à un recours visant la réparation du préjudice qui résulte d'une violation de droits ou de libertés protégés par la Charte.

La présidente du Tribunal des droits de la personne l'a d'ailleurs noté dans le rapport d'activités 2017 de ce tribunal : « compte tenu de leur importance, tout recours fondé sur les

²⁶⁵ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 585 (5) et 586. Ces dispositions établissent notamment ce qui suit :

« 585(5). Aucune action en dommages-intérêts n'est recevable à moins qu'elle ne soit intentée dans les six mois qui suivent le jour où l'accident est arrivé, ou le jour où le droit d'action a pris naissance.

[...]

586. Toute action, poursuite ou réclamation contre la municipalité ou l'un de ses fonctionnaires ou employés, pour dommages-intérêts résultant de fautes ou d'illégalités, est prescrite par six mois à partir du jour où le droit d'action a pris naissance, nonobstant toute disposition de la loi à ce contraire. »

²⁶⁶ C.c.Q., art. 2926.1 et 2930. Voir par exemple : *Ligue des Noirs du Québec c. Ville de Montréal*, préc., note 15, par. 51.

²⁶⁷ C'est ainsi que le juge Wagner, s'exprimant pour la majorité de la Cour suprême du Canada, qualifie le délai de prescription de six mois qui est prévu à la L.c.v. dans l'arrêt *Montréal (Ville) c. Dorval*, 2017 CSC 48, par. 3.

²⁶⁸ *Loi visant à favoriser l'accès à la justice et à en accroître l'efficacité*, projet de loi n° 168 (présentation — 8 décembre 2017), 1^{re} sess., 41^e légis. (Qc).

droits fondamentaux garantis par la Charte devrait effectivement bénéficier d'un délai prolongé, permettant ainsi de garantir aux justiciables un recours utile et effectif »²⁶⁹.

C'est également un enjeu qui a été soulevé dans l'un des groupes de discussion organisés dans le cadre du bilan de la Commission quant à la mise en œuvre de ces recommandations en matière de profilage racial²⁷⁰.

La Commission invite donc le CCRP à tenir compte de la recommandation suivante dans les orientations qu'il retiendra aux termes de la présente consultation.

RECOMMANDATION 19

La Commission recommande de modifier le *Code civil du Québec* de façon à ce que le délai de prescription prévu à la *Loi sur les cités et villes* ne puisse être appliqué à un recours visant la réparation d'un préjudice résultant d'une violation de droits ou de libertés protégés par la Charte.

5.2.3 Le Bureau des enquêtes indépendantes

S'agissant toujours des enjeux liés à la confiance de la population envers les services de police, mentionnons que le BEI a été créé afin d'apaiser les craintes de la population concernant les enquêtes de la police sur la police. Dès 2011, la Commission a formulé plusieurs recommandations afin que soit mis sur pied un Bureau des enquêtes spéciales indépendant qui aurait pour mandat de mener les enquêtes dans les cas de décès ou de blessures graves survenus à l'occasion d'une intervention policière ou lors d'une détention²⁷¹. La Commission a également largement commenté les travaux parlementaires et gouvernementaux menant à l'institution du BEI²⁷², particulièrement en vue d'assurer l'indépendance, l'impartialité, la transparence et l'imputabilité de celui-ci.

Comme la Commission le notait encore récemment²⁷³, ces principes prennent une importance particulière dans le cas du BEI, d'abord en regard de la gravité des conséquences qu'ont les situations en cause sur les personnes et les familles impliquées. De plus, rappelons qu'au-delà des conséquences que les événements relevant de la compétence du BEI ont sur celles-ci, un

²⁶⁹ TRIBUNAL DES DROITS DE LA PERSONNE, *Rapport d'activités 2017, Au cœur des droits et libertés*, 2018, p. 4, [En ligne]. http://www.tribunaux.qc.ca/tdp/BilanActivites/TDP-14573-rapport_act-2017_e7_1_Final.pdf

²⁷⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 31, p. 146.

²⁷¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 28, p. 57-58.

²⁷² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2016-2), préc., note 43; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le bureau des enquêtes indépendantes*, M^e Evelyne PEDNEAULT, (Cat. 2.412.116.4), 2015, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/commentaires_reglement_enquetes_bei.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2014), préc., note 214; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de la l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, (Cat. 2.412.116.1), 2013, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/memoire_pl12_enquetes_police.pdf

²⁷³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 31, p. 140 et suiv.

usage inapproprié de la force policière peut avoir des conséquences plus vastes quant à la confiance envers les services policiers, incluant en lien avec le traitement des minorités :

« Police use of force, especially when it is considered excessive or unjustified, can weaken police-citizen relations and overall social cohesion. Tensions between the police and ordinary citizens regularly erupt over the use of lethal force often because citizens of western societies are now increasingly reluctant to endorse the use of physical force as a mechanism of social control (Alpert & Dunham 2004) and because the use of lethal force disproportionately involves minority victims (Smith & Holmes 2014 ; Holmes 2000 ; Fitzgerald & Carrington 2011; Pedicelli 1998). Such events are well publicized and often lead to community allegations of police discrimination. »²⁷⁴

Une récente étude de la Commission ontarienne des droits de la personne abonde dans le même sens en soulignant que, en plus des conséquences physiques directes sur les personnes appréhendées, l'usage inapproprié de la force risque de miner la confiance du public et la cohésion sociale²⁷⁵. En ce sens, le BEI doit être « un mécanisme important de responsabilisation pour renforcer la confiance du public dans les activités policières »²⁷⁶.

Or, force est d'admettre que le BEI n'a pas encore atteint cet objectif phare de restaurer la confiance du public dans les activités policières²⁷⁷. Plusieurs recommandations formulées par la Commission sur le BEI n'ont par ailleurs toujours pas été mises en œuvre, particulièrement les suivantes :

RECOMMANDATION 20

La Commission recommande que soit modifié l'article 289.1 de la *Loi sur la police* de façon à ce que :

- **une enquête du Bureau des enquêtes indépendantes doit être tenue sur toute allégation relative à une infraction à caractère sexuel sans égard au fait que le directeur du Bureau considère celle-ci frivole ou sans fondement ;**
- **le Bureau des enquêtes indépendantes puisse, dans le respect de ses compétences, mener une enquête à l'initiative de son directeur ;**
- **le directeur du Bureau puisse recevoir un signalement de toute personne ayant eu connaissance « qu'une personne, autre qu'un**

²⁷⁴ Jason T. CARMICHAEL et Stephanie L. KENT, « The Use of Lethal Force by Canadian Police Officers: Assessing the Influence of Female Police Officers and Minority Threat Explanations on Police Shooting Across Large Cities », (2015) *Criminology, Anthropology, & Sociology Faculty Publications* 4.

²⁷⁵ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Use of force by the Toronto Police Service, Final Report*, Scot WORTLEY, Ayobami LANIYONY et Erick LAMING, 2020, p. 3, [En ligne]. <http://www.ohrc.on.ca/en/sites/default/files/Use%20of%20force%20by%20the%20Toronto%20Police%20Service%20Final%20report.pdf>

²⁷⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 272, p. 14; citant OMBUDSMAN ONTARIO, *Une surveillance imperceptible, Enquête sur l'efficacité et la crédibilité des opérations de l'Unité des enquêtes spéciales*, 2008, p. 5, [En ligne]. http://www.siu.on.ca/pdfs/marin_report_french.pdf

²⁷⁷ Voir notamment F. LAFONTAINE, préc., note 245; COALITION CONTRE LA RÉPRESSION ET LES ABUS POLICIERS ET LIGUE DES DROITS ET LIBERTÉS, *Regards critiques sur les trois premières années d'activité du Bureau des enquêtes indépendantes*, 2020, [En ligne]. https://liguedesdroits.ca/wp-content/fichiers/2020/09/rapport-bei-2020_60pages_couleurs_20200309.pdf

policier en devoir, est décédée, a été blessée gravement ou a été blessée par une arme à feu » dans les circonstances visées par la loi.

RECOMMANDATION 21

La Commission recommande que la *Loi sur la police* soit modifiée afin d'y inscrire que :

- les enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes doivent, pour la majorité, n'avoir jamais été à l'emploi d'un service de police et que les ex-policiers qui y sont embauchés n'aient pas été à l'emploi d'un service de police depuis au moins 5 ans ;
- un enquêteur du Bureau des enquêtes indépendantes ne pourra être impliqué dans une enquête, que ce soit à titre d'enquêteur principal ou à un autre titre, lorsque celle-ci concerne un corps de police duquel il a déjà été membre ou employé.

RECOMMANDATION 22

La Commission recommande de modifier la définition proposée à l'article 1 du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* de façon à ce que constitue une blessure grave au sens de ce règlement toute blessure physique ou psychologique qui est susceptible de nuire de manière sérieuse ou importante à l'intégrité ou au bien-être du plaignant, ou encore qui peut avoir des répercussions plus que passagères ou bénignes sur la santé de la victime, incluant celles qui découlent de l'utilisation d'une arme autre qu'une arme à feu.

RECOMMANDATION 23

La Commission recommande de modifier le *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* afin qu'y soient inscrites les sanctions disciplinaires et pénales prévues en cas de non-respect de ces obligations.

RECOMMANDATION 24

La Commission recommande de modifier le *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* afin d'instituer au sein du Bureau des enquêtes indépendantes le poste d'agent de soutien aux personnes civiles touchées par l'incident, ayant le statut d'agent de la paix et qui aurait pour mandat de leur offrir le support nécessaire pendant l'enquête.

RECOMMANDATION 25

La Commission recommande de modifier le *Règlement sur la sélection et la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes* afin d'y prévoir que la formation initiale et continue des membres du BEI inclut un volet obligatoire spécifiquement basé sur l'éducation aux droits et libertés de la personne, incluant notamment :

- **le racisme, la discrimination et le profilage racial, entre autres dans leur contexte socio-historique et en se fondant sur l’approche antiraciste et la sécurisation culturelle ;**
- **la dimension systémique et l’approche intersectionnelle des discriminations et des profilages discriminatoires ;**
- **le profilage discriminatoire eu égard à l’ensemble des motifs de discrimination pertinents, particulièrement le profilage social et les sources sociales de l’itinérance, le profilage fondé sur le handicap, notamment un trouble de santé mentale et les mesures d’intervention adaptées à prendre ;**
- **les formes de violences sexuelles et la violence conjugale, les préjugés qui persistent en cette matière ainsi que le traitement sociojudiciaire de ces violences.**

Enfin, la Commission note que plusieurs de ces recommandations rejoignent certaines propositions récemment rendues publiques par Me Fannie Lafontaine eu égard aux enquêtes touchant des allégations de nature criminelles formulées par une personne autochtone à l’encontre d’un policier²⁷⁸.

5.2.4 La question de la professionnalisation des policiers et policières

Dans le cadre de la préparation de ce mémoire, on a soulevé auprès de la Commission la possibilité d’encadrer le travail policier par la création d’un ordre professionnel. Ce type de structure offre en effet certaines garanties en termes de protection du public, à travers l’imposition de conditions d’admission à une profession, de déontologie, et de formation continue, par exemple. Après analyse, la Commission estime qu’un tel encadrement ne constituerait pas un moyen adapté de garantir le respect et la protection des droits et libertés de la personne en lien avec le travail policier.

La création du système professionnel au début des années 1970, dans la foulée du rapport Castonguay-Nepveu²⁷⁹, avait pour ambition de garantir la protection du public dans ses rapports avec les membres des différentes corporations de professionnels. Comme le souligne l’Office des professions, la notion de protection du public prend racine dans la protection des droits et libertés consacrés par la Charte²⁸⁰. Toutefois, cette protection s’inscrit dans un rapport de prestation de service, voire d’un « rapport de consommation », comme le précise l’Office²⁸¹. La protection du public s’entend donc, en premier lieu, d’une démarche visant à prévenir les préjudices qui pourraient survenir dans le cadre de cette relation asymétrique où le

²⁷⁸ F. LAFONTAINE, préc., note 245.

²⁷⁹ *Code des professions*, préc., note 112; Claude CASTONGUAY et Gérard NEPVEU, *Rapport de la Commission d’enquête sur la santé et le bien-être social*, Québec, 1967-1972 (ci-après « Rapport Castonguay-Nepveu »).

²⁸⁰ OFFICE DES PROFESSIONS, *Le rôle de surveillance de l’Office des professions : Un tournant guidé par l’actualisation de la notion de protection du public*, Rapport du Groupe de travail sur le rôle de surveillance de l’Office, Québec, 2012, [En ligne].
https://www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Publications/Rapport_etude/2012_octobre_role_surveillan ce_rapport_travaux.pdf

²⁸¹ C. CASTONGUAY et G. NEPVEU, préc., note 279, p. 6.

consommateur dispose généralement de peu d'informations et se voit dans l'obligation de faire confiance au professionnel qui lui fournit des services ou lui prodigue des soins.

Le modèle des ordres professionnels tel qu'on le connaît aujourd'hui était préconisé par les auteurs du rapport Castonguay-Nepveu dans une perspective d'équilibre entre l'intérêt du public et l'autonomie des professions. Ce modèle d'« autogestion tempérée »²⁸² retenu par le législateur « octroie [aux membres des ordres professionnels] le monopole de l'usage d'un titre professionnel ou d'une technique particulière »²⁸³. Outre ce privilège, les ordres disposent d'une « délégation de pouvoir variable de la part de la puissance publique, qui leur permet d'édicter des normes ou règlements régissant leurs membres et parfois même, au moins indirectement, les tiers »²⁸⁴.

Or, les policiers et policières ne sont pas des professionnels indépendants dans un rapport de consommation ou de soin avec un client ou un patient. Ils exercent des fonctions qui relèvent directement de la force coercitive de l'État : le maintien de la paix, de l'ordre et de la sécurité publique, comme la répression du crime et des infractions²⁸⁵. Pour ce faire, ils relèvent des différents corps policiers québécois dont les pouvoirs sont strictement encadrés par la *Loi sur la police*²⁸⁶ et ils sont soumis à des obligations déontologiques²⁸⁷ contrôlées par le Comité de déontologie policière. Les conditions d'exercice de la profession de policier sont également balisées par la loi et le gouvernement se voit confier le pouvoir de prescrire des conditions supplémentaires. Ainsi, la Commission ne croit pas que la délégation de ces pouvoirs à un ordre professionnel soit cohérente avec la nature même du travail policier, sur lequel l'État doit avoir un contrôle étroit en raison des conséquences importantes qu'il peut avoir sur le respect des droits et libertés des citoyennes et citoyens québécois.

5.2.5 L'apport de commissions de surveillance civile

La Commission l'a déjà souligné, la confiance des personnes racisées envers les policiers et policières a été au cœur de plusieurs discussions que la Commission a eues avec les chercheurs, chercheuses ainsi qu'avec les participants et participantes des groupes de discussion ayant pris part au bilan de la mise en œuvre de ses recommandations en matière de profilage racial.

Or, parmi les solutions proposées par ceux-ci pour pallier le manque d'information et de transparence qu'ils et elles ont constaté, citons la mise en place de mécanismes d'encadrement civils indépendants des services de police tels que les commissions de surveillance civile existant dans d'autres provinces canadiennes²⁸⁸.

²⁸² *Id.*, p. 10.

²⁸³ *Id.*, p. 55

²⁸⁴ *Id.*, p. 56.

²⁸⁵ *Loi sur la police*, préc., note 8, art. 48, 50, 69 et 89.1.

²⁸⁶ *Id.*

²⁸⁷ *Code de déontologie des policiers du Québec*, RLRQ, c. P-13.1, r.1.

²⁸⁸ Voir notamment : *Loi sur les services policiers*, LRO 1990, c. P. 15, art. 21 et suiv. ; *Police Act*, SNS 2004, c. 31, art. 44 et suiv.

La Commission souhaite donc plus particulièrement attirer l'attention du CCRP sur la recommandation suivante, d'abord formulée dans son récent bilan sur le profilage racial.

RECOMMANDATION 26

La Commission recommande que la *Loi sur la police* soit révisée afin de prévoir l'instauration obligatoire de commissions civiles de surveillance des corps de police mis sur pied en vertu de celle-ci. Ces commissions devraient notamment avoir pour responsabilités :

- **de déterminer de façon générale, après consultation du chef de police, les objectifs et priorités de la municipalité en matière de services policiers ;**
- **de s'assurer que le chef de police établisse des programmes et des stratégies mettant en œuvre ces priorités et objectifs ;**
- **de veiller à ce que les valeurs et les besoins de la communauté soient reflétés dans ces objectifs, priorités, programmes et stratégies ;**
- **de veiller à ce que les services de police soient fournis de manière conforme à ces valeurs et besoins ;**
- **d'élaborer ou de recommander des politiques en vue de la gestion efficace du corps de police ;**
- **puis d'établir des lignes directrices pour traiter les plaintes internes et disciplinaires.**

La Commission recommande en outre qu'une fois mises sur pied, ces commissions civiles de surveillance des corps de police contribuent à l'évaluation et la révision des politiques et pratiques prévues à la recommandation 4 précitée.

CONCLUSION

C'est à la lumière de la Charte, une loi de nature quasi constitutionnelle, et en vue d'assurer des normes et pratiques policières respectueuses des droits et libertés de la personne que la Commission souhaite contribuer à la consultation organisée par le CCRP.

Dans un premier temps, la Commission déplore que le cahier de consultation n'ait pas fait référence à la Charte québécoise des droits et libertés de la personne. C'est pourtant en se fondant sur les valeurs fondamentales de notre société, attachées au respect des droits et libertés garantis par la Charte, que le travail policier doit être évalué. De nombreuses dispositions de celles-ci sont d'ailleurs au cœur de la réflexion amorcée par le CCRP. C'est pourquoi la Commission lui formule la recommandation suivante.

RECOMMANDATION 1

La Commission recommande au Comité consultatif sur la réalité policière de reconnaître explicitement la Charte comme l'un des premiers fondements des orientations qui découleront de la présente consultation, considérant le caractère quasi constitutionnel de celle-ci et l'impact de l'activité policière sur de nombreux droits qu'elle garantit.

La deuxième partie du présent mémoire traite ensuite de différentes attentes de la population envers l'intervention policière, particulièrement en ce qui a trait aux profilages discriminatoires, notamment le profilage racial, aux relations avec les personnes autochtones, aux actes haineux et à l'exploitation des personnes âgées ou en situation de handicap.

La Commission attire d'abord l'attention du CCRP sur les recommandations suivantes en matière de racisme et de discrimination systémiques, de profilage racial visant les personnes racisées et les personnes autochtones, de relations avec les autochtones et de profilage discriminatoire fondé sur d'autres motifs de discrimination interdits par la Charte :

RECOMMANDATION 2

La Commission recommande au Comité consultatif sur la réalité policière de prendre connaissance des recommandations visant le secteur de la sécurité publique formulées dans le cadre de son *Bilan de la mise en œuvre des recommandations du Rapport de la consultation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur le profilage racial et ses conséquences* et d'intégrer celles-ci aux orientations qui découleront de la présente consultation.

RECOMMANDATION 3

La Commission recommande au Comité consultatif sur la réalité policière d'intégrer aux orientations qui découleront de la présente consultation les appels à l'action de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès qui sont en lien avec son mandat.

La Commission lui recommande en outre de faire de même avec les appels à la justice de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées puis les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation qui touchent son mandat et relèvent de la compétence du gouvernement du Québec.

RECOMMANDATION 4

La Commission recommande que chaque municipalité et service de police instaure un mécanisme d'évaluation et de révision périodique de leurs politiques et pratiques policières, afin de s'assurer qu'elles ne comportent aucun biais discriminatoire, en elles-mêmes ou dans leur application, notamment des biais fondés sur les motifs « race », couleur, origine ethnique ou nationale, condition sociale (particulièrement envers les personnes en situation d'itinérance), handicap (incluant un problème de santé mentale), etc. Devraient notamment être ainsi revues les politiques et pratiques policières portant sur :

- le déploiement des ressources policières selon les quartiers ;
- la lutte à la criminalité et aux gangs de rue ;
- l'application des règlements municipaux ;
- et la lutte aux incivilités.

Ce mécanisme d'évaluation et de révision devrait aussi comprendre une consultation des membres des communautés concernées — telles les

personnes racisées, les personnes autochtones et les personnes en situation d'itinérance — ainsi que les organismes qui les représentent.

RECOMMANDATION 5

La Commission recommande que le gouvernement du Québec ainsi que chaque municipalité révisent toutes les dispositions réglementaires ou législatives qui sanctionnent des comportements qui découlent de l'occupation de l'espace public, notamment celles qui ciblent les incivilités, afin de détecter et d'éliminer les effets discriminatoires qu'elles ont eu égard aux personnes racisées, particulièrement les jeunes racisés, aux personnes autochtones et aux personnes en situation d'itinérance.

La Commission recommande qu'entretemps les dispositions non conformes à la Charte ne soient pas appliquées jusqu'à leur modification ou leur abrogation par les autorités compétentes.

RECOMMANDATION 6

La Commission recommande l'adoption d'une politique de radiation des constats d'infraction donnés à des personnes en situation d'itinérance en vertu des dispositions législatives et réglementaires qui seraient jugées contraires à la Charte à la suite de l'examen visé à la recommandation 5 du présent mémoire.

RECOMMANDATION 7

La Commission recommande que, dans une approche fondée sur la prévention, le gouvernement et les villes, dans leurs champs de compétences respectifs, financent adéquatement les services de santé, sociaux et communautaires de proximité nécessaires en vue d'abandonner les approches fondées sur la gestion pénale des problèmes sociaux.

Parallèlement, la Commission recommande que les villes s'inspirent d'initiatives de partenariat réussies entre la police, le réseau de la santé et des services sociaux et le milieu communautaire afin de constituer des alternatives au recours inapproprié à la force, notamment en privilégiant la communication et la désescalade des conflits.

Enfin, la Commission recommande que, dans ce cadre, l'ensemble des autorités concernées portent une attention particulière à la mise en œuvre effective des droits économiques et sociaux, incluant ceux des personnes marginalisées risquant d'être victimes de profilage discriminatoire en fonction des motifs « race », couleur, origine ethnique ou nationale, mais aussi d'autres motifs interdits, tels que la condition sociale et/ou la situation de handicap.

En ce qui a trait ensuite aux attentes liées à l'intervention policière sur les actes haineux, la Commission réitère plus particulièrement la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 8

La Commission recommande la mise en place par le gouvernement d'un groupe de travail réunissant les services de police, les associations et groupes concernés ainsi que les organismes d'accompagnement des

victimes afin de concevoir et mettre en œuvre des moyens visant à enrayer les obstacles existants lors du signalement des crimes haineux et à améliorer le soutien offert aux victimes lors du traitement judiciaire.

Dans la troisième partie de ce mémoire, la Commission rappelle par ailleurs les conséquences importantes sur les droits et libertés de la personne qu'emporte le recours à de nouvelles technologies de surveillance et de prédiction par les services de police. Référons par exemple à la reconnaissance faciale, aux caméras corporelles, à la surveillance téléphonique, aux autres technologies algorithmiques. Comme le souligne la Commission, l'utilisation de ces technologies est susceptible de produire des effets discriminatoires ainsi que des conséquences sur le droit au respect de sa vie privée, les droits judiciaires et les libertés fondamentales.

C'est pourquoi la Commission invite le CCRP à reprendre la recommandation suivante dans le cadre des orientations qu'il définira à la suite de sa consultation.

RECOMMANDATION 9

La Commission recommande que l'usage des technologies de l'information par les services de police soit soumis à une évaluation des impacts relatifs aux droits et libertés de la personne garantis par la Charte et que cette évaluation fasse l'objet d'une supervision externe par un tiers indépendant.

La quatrième partie du mémoire de la Commission porte sur différents enjeux relatifs à l'organisation des services policiers. Il y est d'abord question de la desserte policière et des effets qu'elle a sur la surveillance ciblée de certaines populations, particulièrement en matière de profilage racial visant les personnes racisées et les personnes autochtones et de profilage social.

La Commission relate ensuite les constats dressés à la lumière de ses travaux en ce qui a trait au recrutement et aux pratiques de dotation des services de police, entre autres quant aux difficultés de recrutement des policiers et policières membres des groupes visés par les PAÉE, aux examens médicaux préembauche et à la discrimination fondée sur le handicap de même qu'à la sous-représentation des groupes visés par les PAÉE dans les corps de police. À ce sujet, la Commission invite le CCRP à reprendre les recommandations suivantes.

RECOMMANDATION 10

La Commission recommande que les corps de police s'assurent que leurs pratiques de dotation (embauche, promotion et mutation) et d'évaluation de rendement du personnel en situation d'autorité — pour toutes les catégories d'emplois, y compris les postes-cadres et le personnel civil — tiennent compte des compétences antiracistes et interculturelles, incluant celles associées au respect des droits et libertés prévus à la Charte.

RECOMMANDATION 11

La Commission recommande que les processus de sélection des corps de police québécois soient révisés afin de les rendre conformes à la Charte. Ces processus doivent porter le moins possible atteinte aux droits fondamentaux des candidats et les questions ou évaluations relatives à

leur état de santé doivent se limiter à vérifier les qualités ou aptitudes requises pour l'exécution des tâches essentielles de l'emploi. De tels examens et questionnaires ne devraient être exigés qu'après qu'une offre d'emploi conditionnelle ait été présentée au candidat.

RECOMMANDATION 12

La Commission recommande que les corps de police s'assurent de mettre en place des mesures appropriées pour atteindre et même dépasser les objectifs de représentation des membres des cinq groupes visés au sein de son personnel prévus par la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*.

RECOMMANDATION 13

La Commission recommande que les corps de police analysent, révisent et corrigent les règles, les pratiques et les processus de décision à tous les niveaux du système d'emploi — le recrutement, la sélection, la décision de dotation (embauche et promotion), la mutation, la formation et tous les autres mouvements du personnel — en tenant compte du caractère historique, systémique et intersectionnel des discriminations et du racisme.

RECOMMANDATION 14

La Commission recommande que la haute direction des corps de police, de concert avec les syndicats concernés, mette en place des mesures spécifiques pour améliorer la progression et la promotion en emploi des membres des groupes visés de sorte que ceux-ci soient adéquatement représentés dans toutes les catégories professionnelles. Plus précisément, la haute direction, les ressources humaines et les syndicats devront veiller à ce que le critère de l'ancienneté n'ait pas d'effets discriminatoires sur la formation, la nomination par intérim et la promotion en emploi des personnes des groupes visés.

Toujours en ce qui a trait aux enjeux actuels liés à l'organisation des services policiers, la Commission aborde ensuite la formation initiale et continue des policiers et des policières. Rappelant l'importance dont ces formations couvrent l'ensemble de leurs obligations en matière de droits et libertés de la personne, la Commission insiste en outre sur le fait qu'elles doivent être obligatoires, assorties d'une évaluation des acquis et régulièrement revues afin que leurs contenus correspondent au contexte social et juridique actuel. Plus particulièrement, les formations initiales et continues des policiers et policières devraient inclure un volet sur la formation antiraciste et la sécurisation culturelle, les profilages discriminatoires, la lutte contre les actes haineux et la discrimination, la protection des personnes âgées ou handicapées contre l'exploitation ainsi que sur les violences sexuelles et la violence conjugale. Aux termes de cette partie, la Commission résume ainsi les recommandations qu'elle a énoncées en cette matière au fil de ses nombreux travaux.

RECOMMANDATION 15

La Commission recommande que le ministère de l'Éducation et le ministère de l'Enseignement supérieur, en collaboration avec les établissements d'enseignement collégial, publics et privés, et l'École nationale de police du Québec, s'assurent que les programmes de formation des futurs policiers et futures policières comportent un volet sur l'éducation aux droits et libertés prévus à la Charte et que ce volet aborde notamment :

- le racisme, la discrimination et le profilage racial, entre autres dans leur contexte socio-historique et en se fondant sur l'approche antiraciste et la sécurisation culturelle ;
- la dimension systémique et l'approche intersectionnelle des discriminations et des profilages discriminatoires ;
- le profilage discriminatoire eu égard à l'ensemble des motifs de discrimination pertinents, particulièrement le profilage social et les sources sociales de l'itinérance, profilage fondé sur le handicap, notamment un trouble de santé mentale et les mesures d'intervention adaptées à prendre, le profilage politique ainsi que le profilage fondé sur l'orientation sexuelle, l'identité ou l'expression de genre ;
- les enjeux relatifs aux crimes et incidents haineux au Québec ainsi que le traitement de ceux-ci ;
- la sensibilisation à la détection des abus chez les personnes âgées et aux recours disponibles ;
- les formes de violences sexuelles et la violence conjugale, les préjugés qui persistent en cette matière ainsi que le traitement sociojudiciaire de ces violences.

La Commission recommande en outre que ce volet de formation des futurs policiers et futures policières :

- soit défini avec la participation des personnes concernées — notamment les personnes racisées, les personnes autochtones, les personnes en situation d'itinérance et les personnes des communautés LGBTQ+ et personnes membres des minorités religieuses — et des organismes qui les représentent ;
- soit obligatoire et systématiquement assorti d'une évaluation formelle des acquis ;
- soit revu régulièrement afin que ses contenus tiennent compte du contexte et de l'évolution des enjeux qu'il aborde.

RECOMMANDATION 16

La Commission recommande que les corps de police dispensent, à l'intention des membres de la haute direction, responsables des ressources humaines, cadres, policiers et employés civils, une formation continue obligatoire basée sur l'éducation aux droits et libertés protégés par la Charte, et que ce volet aborde notamment :

- le racisme, la discrimination et le profilage racial, entre autres dans leur contexte socio-historique et en se fondant sur l'approche antiraciste et la sécurisation culturelle ;

- **la dimension systémique et l'approche intersectionnelle des discriminations et des profilages discriminatoires ;**
- **le profilage discriminatoire eu égard à l'ensemble des motifs de discrimination pertinents, particulièrement le profilage social et les sources sociales de l'itinérance, le profilage fondé sur le handicap, notamment un trouble de santé mentale et les mesures d'intervention adaptées à prendre, le profilage politique ainsi que le profilage fondé sur l'orientation sexuelle, l'identité ou l'expression de genre ;**
- **les enjeux relatifs aux crimes et incidents haineux au Québec ainsi que le traitement de ceux-ci ;**
- **la sensibilisation à la détection des abus chez les personnes âgées et aux recours disponibles ;**
- **les formes de violences sexuelles et la violence conjugale, les préjugés qui persistent en cette matière ainsi que le traitement sociojudiciaire de ces violences.**

La Commission recommande en outre que ce volet de formation continue :

- **soit défini avec la participation des personnes concernées et des organismes qui les représentent ;**
- **soit obligatoire et systématiquement assorti d'une évaluation formelle des acquis ;**
- **soit revu régulièrement afin que ses contenus tiennent compte du contexte et de l'évolution des enjeux qu'il aborde.**

RECOMMANDATION 17

La Commission recommande que les syndicats policiers dispensent, à l'intention de leurs représentants syndicaux, une formation continue obligatoire basée sur l'éducation aux droits et libertés, incluant sur les mécanismes de lutte contre le racisme, la discrimination et le profilage racial et autres profilages discriminatoires. Cette formation doit :

- **aborder ces enjeux en prenant en compte l'approche antiraciste et l'approche basée sur la sécurisation culturelle ;**
- **aborder ces enjeux sous leur aspect systémique et intersectionnel ;**
- **et être revue régulièrement afin que ses contenus tiennent compte du contexte et de l'évolution du racisme, de la discrimination, du profilage racial et des autres profilages discriminatoires.**

Enfin, dans le cadre de la cinquième et dernière partie de son mémoire, la Commission s'attarde à l'enjeu crucial de la confiance du public envers les services de police. Retenons que la réflexion amorcée par le CCRP se tient d'ailleurs dans le contexte où d'importantes mobilisations marquent une volonté claire de mettre fin au racisme et la discrimination systémiques ainsi qu'au le profilage racial. Ces mobilisations font suite à la mort de George Floyd aux États-Unis en mai 2020, mais aussi à celle d'autres personnes racisées et personnes autochtones survenues au Québec lors d'interventions policières. Il s'agit d'autant d'événements venus éroder davantage la confiance du public envers les services de police. Cette méfiance constitue un enjeu incontournable à la présente consultation et la Commission a

choisi de l'aborder à travers différents sous-thèmes. Elle traite ainsi de la sous-protection des personnes racisées, des personnes autochtones et des personnes marginalisées ainsi que du non-recours de celles-ci à l'aide des services de police, mais aussi des mécanismes de reddition de compte et de contrôle nécessaires au rétablissement de cette confiance. Parmi ces mécanismes, citons la définition d'indicateurs et la collecte de données, le délai de prescription prévu pour les recours en vertu de la Charte, le BEI, la question de la professionnalisation des policiers et policières de même que l'apport des commissions de surveillance civile. La Commission invite le CCRP à reprendre les recommandations suivantes à ce chapitre.

RECOMMANDATION 18

La Commission recommande que, dans le respect des droits et libertés de la personne, l'ensemble des services de police — 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, dans le but de déceler les possibles biais discriminatoires et pratiques de profilages à toutes les étapes de leur action.

La Commission 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 services de police 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 services de police rendent publiques les données recueillies de manière désagrégée et dépersonnalisée, 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, les personnes autochtones et les personnes en situation d'itinérance – des associations qui les représentent ainsi que des experts en la matière.**

RECOMMANDATION 19

La Commission recommande de modifier le *Code civil du Québec* de façon à ce que le délai de prescription prévu à la *Loi sur les cités et villes* ne puisse être appliqué à un recours visant la réparation d'un préjudice résultant d'une violation de droits ou de libertés protégés par la Charte.

RECOMMANDATION 20

La Commission recommande que soit modifié l'article 289.1 de la *Loi sur la police* de façon à ce que :

- une enquête du Bureau des enquêtes indépendantes doit être tenue sur toute allégation relative à une infraction à caractère sexuel sans égard au fait que le directeur du Bureau considère celle-ci frivole ou sans fondement ;
- le Bureau des enquêtes indépendantes puisse, dans le respect de ses compétences, mener une enquête à l'initiative de son directeur ;
- le directeur du Bureau puisse recevoir un signalement de toute personne ayant eu connaissance « qu'une personne, autre qu'un policier en devoir, est décédée, a été blessée gravement ou a été blessée par une arme à feu » dans les circonstances visées par la loi.

RECOMMANDATION 21

La Commission recommande que la *Loi sur la police* soit modifiée afin d'y inscrire que :

- les enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes doivent, pour la majorité, n'avoir jamais été à l'emploi d'un service de police et que les ex-policiers qui y sont embauchés n'aient pas été à l'emploi d'un service de police depuis au moins 5 ans ;
- un enquêteur du Bureau des enquêtes indépendantes ne pourra être impliqué dans une enquête, que ce soit à titre d'enquêteur principal ou à un autre titre, lorsque celle-ci concerne un corps de police duquel il a déjà été membre ou employé.

RECOMMANDATION 22

La Commission recommande de modifier la définition proposée à l'article 1 du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* de façon à ce que constitue une blessure grave au sens de ce règlement toute blessure physique ou psychologique qui est susceptible de nuire de manière sérieuse ou importante à l'intégrité ou au bien-être du plaignant, ou encore qui peut avoir des répercussions plus que passagères ou bénignes sur la santé de la victime, incluant celles qui découlent de l'utilisation d'une arme autre qu'une arme à feu.

RECOMMANDATION 23

La Commission recommande de modifier le *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* afin qu'y soient inscrites les sanctions disciplinaires et pénales prévues en cas de non-respect de ces obligations.

RECOMMANDATION 24

La Commission recommande de modifier le *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* afin d'instituer au sein du Bureau des enquêtes indépendantes le poste d'agent de soutien aux personnes civiles touchées par l'incident, ayant le statut d'agent de la paix et qui aurait pour mandat de leur offrir le support nécessaire pendant l'enquête.

RECOMMANDATION 25

La Commission recommande de modifier le *Règlement sur la sélection et la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes* afin d'y prévoir que la formation initiale et continue des membres du BEI inclut un volet obligatoire spécifiquement basée sur l'éducation aux droits et libertés, incluant notamment :

- le racisme, la discrimination et le profilage racial, entre autres dans leur contexte socio-historique et en se fondant sur l'approche antiraciste et la sécurisation culturelle ;
- la dimension systémique et l'approche intersectionnelle des discriminations et des profilages discriminatoires ;
- le profilage discriminatoire eu égard à l'ensemble des motifs de discrimination pertinents, particulièrement le profilage social et les sources sociales de l'itinérance, le profilage fondé sur le handicap, notamment un trouble de santé mentale et les mesures d'intervention adaptées à prendre ;
- les formes de violences sexuelles et la violence conjugale, les préjugés qui persistent en cette matière ainsi que le traitement sociojudiciaire de ces violences.

RECOMMANDATION 26

La Commission recommande que la *Loi sur la police* soit révisée afin de prévoir l'instauration obligatoire de commissions civiles de surveillance des corps de police mis sur pied en vertu de celle-ci. Ces commissions devraient notamment avoir pour responsabilités de :

- de déterminer de façon générale, après consultation du chef de police, les objectifs et priorités de la municipalité en matière de services policiers ;
- de s'assurer que le chef de police établisse des programmes et des stratégies mettant en œuvre ces priorités et objectifs ;
- de veiller à ce que les valeurs et les besoins de la communauté soient reflétés dans ces objectifs, priorités, programmes et stratégies ;
- de veiller à ce que les services de police soient fournis de manière conforme à ces valeurs et besoins ;
- d'élaborer ou de recommander des politiques en vue de la gestion efficace du corps de police ;
- puis d'établir des lignes directrices pour traiter les plaintes internes et disciplinaires.

La Commission recommande en outre qu'une fois mises sur pied, ces commissions civiles de surveillance des corps de police contribuent à l'évaluation et la révision des politiques et pratiques prévues à la recommandation 4 précitée.