

LE PROFILAGE RACIAL : MISE EN CONTEXTE ET DÉFINITION

M^e Michèle Turenne, conseillère juridique
Direction de la recherche et de la planification

Juin 2005

Document adopté à la 505^e séance de la Commission,
tenue le 10 juin 2005, par sa résolution COM-505-5.1.4

Michèle Morin
Secrétaire de la Commission par intérim

Traitement de texte :

Chantal Légaré (Direction de la recherche et de la planification)

Note

Le présent document a été édité par la Direction des communications de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, à partir du texte officiel, en vue de répondre à des besoins pratiques.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 DROITS EN CAUSE.....	2
1.1 Droit à l'égalité	2
1.2 Autres droits protégés	3
2 PROFILAGE RACIAL : FONDEMENTS ET DÉFINITIONS USUELLES	4
2.1 Fondements.....	4
2.2 Quelques définitions usuelles	7
3 ÉTAT DE LA JURISPRUDENCE CANADIENNE ET QUÉBÉCOISE.....	12
4 MESURES POUR CONTRER LE PROFILAGE RACIAL.....	13
5 DÉFINITION DU PROFILAGE RACIAL RETENUE PAR LA COMMISSION	14

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹ doit assurer, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes contenus dans la *Charte des droits et libertés de la personne*. Elle assume notamment la responsabilité de faire enquête selon un mode non contradictoire, de sa propre initiative ou lorsqu'une plainte lui est adressée, sur toute situation, qui lui paraît constituer un cas de discrimination².

C'est dans ce cadre que la Direction des enquêtes de la Commission a reçu ces derniers temps plusieurs plaintes invoquant des situations de discrimination ayant pour motif la race, l'origine ethnique ou nationale, exercée par des personnes en situation d'autorité (forme de discrimination souvent décrite comme du « profilage racial »). Un comité « aviseur » composé de professionnels issus de plusieurs directions de la Commission (Contentieux, Enquêtes, Recherche et Planification, Communications) s'est réuni à quelques reprises pour discuter des dossiers en question.

L'urgence d'adopter une définition officielle du profilage racial propre à la Commission et sur laquelle la Direction des enquêtes pourrait s'appuyer s'est nettement manifestée.

Le présent document compte donc répondre à ce vœu en proposant une définition du profilage racial susceptible de guider, notamment, les enquêteurs dans leur travail, ceci, toutefois après avoir préalablement fait une brève revue du contexte qui prévaut en la matière³.

¹ Ci-après : Commission.

² Art. 71, L.R.Q., c. C-12, ci-après nommée Charte.

³ Pour une étude plus exhaustive, voir : « *Profilage racial* » *tour d'horizon*, Michèle Turenne, avocate, avec la collaboration de Noël Saint-Pierre, avocat, Communication présentée, le 4 juin 2004, à l'atelier des communautés culturelles, dans le cadre du Congrès annuel du Barreau. *Deuxième version, juillet 2004*, <http://www.cdpdj.qc.ca>.

I DROITS EN CAUSE

I.1 Droit à l'égalité

Le droit à l'égalité est un des principes reconnus tant par les instruments juridiques internationaux que par les chartes canadienne et québécoise que l'on évoque en tout premier lieu pour s'objecter contre le profilage racial.

À l'article 7 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*⁴, il est inscrit :

« Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination. »

Ce même principe est repris dans le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*⁵ à l'article 26 :

« Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. À cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. »

La *Charte canadienne des droits et libertés* proclame à l'article 15⁶ :

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

À l'instar des principaux textes internationaux et nationaux sur les droits de la personne, la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec proclame dès son préambule : « [...] que tous les êtres humains sont égaux en valeur et en dignité et ont droit à une égale protection de la loi ».

Elle édicte à l'article 10 :

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

⁴ A.G. Res. 217 A (III), 10 décembre 1948.

⁵ A.G. Res. 2200 A (XXI), 16 décembre 1966.

⁶ Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), Partie I.

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

Mentionnons aussi l'article 10.1 :

« Nul ne doit harceler une personne en raison de l'un des motifs visés dans l'article 10. »

Comme nous le démontrerons tout au long de ce document, le profilage racial est une des formes que peut prendre la discrimination. De surcroît, cette atteinte au droit à l'égalité a une incidence sur l'exercice et le respect de plusieurs autres droits protégés par la Charte.

1.2 Autres droits protégés

La dignité de la personne est généralement en cause dans les situations de discrimination, notamment de profilage racial.

Rappelons la *Déclaration universelle des droits de l'homme*⁷ qui énonce dès son préambule :

« Considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde, [...] »

Le préambule du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*⁸ est au même effet :

« Considérant que, conformément aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde,

Reconnaissant que ces droits découlent de la dignité inhérente à la personne humaine, [...] »

Quant à la Charte québécoise, elle édicte à l'article 4 :

« Toute personne a droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation. »

Au Canada, la Cour suprême, par la voix de madame la juge Wilson dans l'arrêt *Morgentaler*⁹, s'exprime en ces termes :

« La notion de dignité humaine¹⁰, trouve son expression dans presque tous les droits et libertés garantis par la *Charte*. Les individus se voient offrir le droit de choisir leur pro-

⁷ A.G. Rés. 217 A (III), Doc. N.U. A/810 (1948).

⁸ (1976) 999 R.T.N.U. 171.

⁹ R. c. *Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30, p. 166.

pre religion et leur propre philosophie de vie, de choisir qui ils fréquenteront et comment ils s'exprimeront, où ils vivront et à quelle occupation ils se livreront. Ce sont tous là des exemples de la théorie fondamentale qui sous-tend la *Charte*, savoir que l'État respectera les choix de chacun et, dans toute la mesure du possible, évitera de subordonner ces choix à toute conception particulière d'une vie de bien. »

Comme autres droits souvent évoqués dans un contexte de profilage racial, nous pouvons mentionner aussi le droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne¹¹, le droit au respect de sa vie privée¹² et plusieurs garanties juridiques et droits judiciaires¹³.

2 PROFILAGE RACIAL : FONDEMENTS ET DÉFINITIONS USUELLES

2.1 Fondements

Phénomène contesté aux États-Unis depuis les années 1970, le profilage racial se fonde sur des politiques voulant que certains genres de délits soient reliés aux individus appartenant à des groupes ethn-

¹⁰ Nos précisions : Dans cet arrêt, les commentaires relatifs au droit à la dignité (non explicitement inscrit dans la Charte canadienne) ont été élaborés dans le contexte de l'analyse de l'article 7 : « Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. »

¹¹ Charte canadienne, article 7, précité, note 10; Charte québécoise, article 1 : « Tout être humain a droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne. [...] »

¹² Charte québécoise, article 5 : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée. »

L'article 8 de la Charte canadienne qui édicte : « Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives » a été interprété par la jurisprudence comme comprenant le droit à la protection de la vie privée.

¹³ Particulièrement, les articles 7, 8 (cités plus haut) et 9 de la Charte canadienne sont souvent évoqués :

Article 9 : « Chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires. »

Voir dans la Charte québécoise les dispositions qui peuvent s'appliquer :

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

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

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

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

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

ques en particulier¹⁴. Initialement, les individus étaient victimes de cette forme de discrimination dans le cadre de la lutte contre la criminalité et le trafic de stupéfiants, l'« Operation Pipeline »¹⁵.

Ces règles de pratique ont été importées subséquemment au Canada dans les années 1990, suite à de la formation reçue aux États-Unis par des membres de la Gendarmerie Royale du Canada¹⁶. Les personnes qui étaient alors généralement victimes de profilage étaient les Noirs, les Latino-Américains, les Autochtones. Toutefois, depuis le 11 septembre 2001, s'ajoutent les personnes d'origine arabe ou de religion musulmane¹⁷.

Force est de constater que le profilage racial peut prendre sa source de pratiques plus ou moins officielles mais aussi de lois à portée discriminatoire. Mentionnons à cet effet la *Loi antiterroriste*¹⁸ qui peut avoir une incidence démesurée sur des personnes de certaines origines, notamment des pays arabes; la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*¹⁹ qui prévoit des mesures de renvoi pour des immigrants (statut de résidence permanente) reconnus coupables de certaines infractions quelque soient le nombre

¹⁴ Voir : ACLU of Northern California, « Operation Pipeline », *Executive Summary*, Task Force on Government Oversight (September 1999), <http://www.aclunc.org/discrimination/webb-report.html>; *Sommet sur les services policiers et les relations raciales et le profilage racial*, Fondation canadienne de relations raciales, Toronto, novembre 2002.

¹⁵ Politique fédérale américaine émanant du DEA (Drug Enforcement Administration). Cette politique a servi de fondement pour des pratiques discriminatoires de la part des forces de l'ordre, notamment sur les autoroutes et les postes de douane américains pour identifier les potentiels trafiquants de stupéfiants. Voir : ACLU of Northern California, *op. cit.*, note 14.

¹⁶ « Operation Pipeline and Racial Profiling » (2002), I *Criminal Reports* (6th) 52-55; David M. TANOVICH, « Using the Charter to Stop Racial Profiling : the Development of an Equality Based Conception of Arbitrary Detention », (2002) 40 *Osgoode Hall Law Journal* p. 152.

¹⁷ Voir : Emerson DOUYON, « L'impact du 11 septembre sur les communautés ethnoculturelles au Canada », dans *Terrorisme, droit et démocratie. Comment le Canada est-il changé après le 11 septembre ?*, Institut canadien d'administration de la justice, Éditions Thémis, 2002, p. 193-197.

¹⁸ (L.C. 2001, c. 41). Voir à ce sujet : ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN, *Mémoire à propos de l'examen triennal de la Loi antiterroriste*, mai 2005, <http://www.cba.org/ABC/Memoires/pdf/05-28-fr.pdf>; LIGUE DES DROITS ET LIBERTÉS, *Nous ne sommes pas plus en sécurité; nous sommes moins libres*, janvier 2004, http://www.liguedesdroits.ca/documents/surveillance/campagne/analyse_fr_rev.pdf; numéro spécial : textes du colloque tenu les 26-27 novembre 2004 : *Un monde sous surveillance – Sécurité, libertés civiles et démocratie à l'ère de la guerre au terrorisme*, volume XXIII, n° 1, printemps 2005, voir particulièrement Nicole FILION « Tout n'a pas commencé le 11 septembre 2001... », « Déconstruire le discours sécuritaire pour construire un monde "libéré de la misère et de la terreur" », Denis BARETTE « La loi antiterroriste en bref »; François CRÉPEAU « L'étranger et le droit à la justice après le 11 septembre 2001 », http://www.liguedesdroits.ca/documents/bulletins/bulletin_printemps2005.pdf.

Voir aussi : la Résolution 04-07-A « Le profilage racial et l'application de la loi » adoptée par le Conseil de l'Association du Barreau canadien, lors de son Assemblée annuelle, à Winnipeg (MB), les 14 et 15 août 2004, <http://dev.cba.org/cba/resolutions/pdf/04-07-A.pdf>; Selwyn A. PIETERS, « Expanding the Boundaries of Human Rights Litigation – Post 9/11, Racial-Profilng and the Impact of the Pieters Settlement », Paper prepared for the « Spinlaw Conference » (Faculty of Law, University of Toronto, and Osgoode Hall Law School, March 08, 2003).

¹⁹ L.C. 2001, c. 27 (art. 33 et suivants).

d'années passées au Canada, leurs liens avec leur pays d'origine ou l'existence de liens familiaux au Canada²⁰.

Nous ne pouvons passer sous silence que certaines études et critiques prétendent qu'en fait le profilage racial serait du profilage criminel et rationnel, car selon les statistiques et les observations menées, les personnes d'un groupe donné seraient plus portées à commettre certains délits²¹. Heather Mac Donald écrit dans un article intitulé *The Myth of Racial Profiling*²² :

« The anti-profiling crusade thrives on an ignorance of policing and a willful blindness to the demographics of crime.

[...] The ultimate question in the profiling controversy is whether the disproportionate involvement of blacks and Hispanics with law enforcement reflects police racism or the consequences of disproportionate minority crime. »

Or, la Commission ontarienne des droits de la personne qui a publié un rapport sur le profilage racial explique :

« On a tenté de justifier le profilage racial en invoquant que les membres de certains groupes sont responsables d'un nombre disproportionné de délits relativement à leur pourcentage de la population. On a cependant démontré l'illogisme de cette approche : il est en fait davantage probable qu'un membre du groupe majoritaire ait commis l'infraction. Ainsi, disons que les membres du groupe A représentent 20 % de la population mais sont responsables de 40 % des actes criminels avec violence, et que les membres du groupe B, représentant 80 % de la population, sont responsables de 60 % des actes criminels avec violence. Il est vrai que les membres du groupe A sont responsables d'un nombre disproportionné de ces actes avec violence. Cependant, si un tel acte se produit, il est encore plus probable qu'il ait été commis par un membre du groupe B – soit 6 chances sur 10. Il serait donc plus normal de chercher le coupable parmi les membres du groupe B. Un profil de recherche axé sur les membres du groupe A sera erroné plus de la moitié du temps. »²³

²⁰ Cela a pour effet d'imposer une « double peine », d'enfreindre plusieurs droits fondamentaux, tel que le droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne, en plus d'avoir des répercussions discriminatoires dans la mesure où ces expulsions affectent de manière disproportionnée des individus de certaines origines ethniques ou raciales. Voir : OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, « Discrimination raciale dans l'administration de la justice », présentation au Comité des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination raciale lors de sa 65^e session, août 2004, http://www.justiceinitiative.org/db/resource2/fs/?file_id=14451.

²¹ Voir : Jeffrey GOLDBERG, « The Color of Suspicion » *The New York Times Magazine* (20 juin 1999), p. 51-87 cité dans David M. TANOVICH, « Using the Charter to Stop Racial Profiling : the Development of an Equality Based Conception of Arbitrary Detention », (2002) 40 *Osgoode Hall Law Journal* p. 152.

²² *City Journal*, Spring 2001, vol. 11, n° 2, p. 1, http://www.city-journal.org/html/11_2_the_myth.html.

²³ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Un prix trop élevé : les coûts humains du profilage racial – Rapport d'enquête*, 2003, p. 91. Voir : Tim WISE, « Racial Profiling and It's Apologists », *Z Magazine* mars 2002, <http://www.zmag.org/Zmag/articles/march02wise.htm>.

Le professeur américain Sherry F. Colb²⁴ commentant le profilage racial dans le contexte de la lutte au terrorisme fait la remarque suivante :

« [...] It would, of course, be irrelevant if profiling were to prove as ineffective in the war on terrorism as it has been in the war on drugs [...] It may also be that terrorist from now on will consciously choose people falling outside of any profiled groups to carry out their atrocious objectives [...]. »

Le profilage racial est, tout compte fait, le fruit de l'intolérance, de malentendus, du manque de communication interculturelle et d'idées préconçues.

À cet effet, les médias ont un rôle à jouer dans la perception qu'a la société dans son ensemble des personnes « racisées ».

Par exemple Scot Wortley²⁵ note que : généralement, il y a une fragmentation du discours entre « nous » et « eux »; les personnes issues des groupes minoritaires sont représentées davantage comme des assaillants; le crime individuel commis par un Blanc est signalé comme une pathologie individuelle tandis que le crime individuel commis par une personne des groupes « racisés » est interprété comme un trait culturel.

Cela nous amène à faire un tour d'horizon des définitions existantes pour décrire le profilage racial.

2.2 Quelques définitions usuelles

Aux États-Unis, la plupart des définitions actuelles du profilage racial se rattachent aux interventions, sans motif valable, des agents responsables du maintien de l'ordre ou de la sécurité publique envers les individus du fait principalement de leur race ou de leur appartenance ethnique²⁶.

L'African Canadian Legal Clinic, basée à Toronto, a adopté la définition suivante :

« Racial profiling is criminal profiling based on race. Racial or colour profiling refers to that phenomenon whereby certain criminal activity is attributed to an identified group in society on the basis of race or colour resulting in the targeting of individual members of

²⁴ Professeur à Newark au Rutgers Law School, *The New Face of Racial Profiling : How Terrorism Affects the Debate*, 10 octobre 2001, <http://writ.news.findlaw.com/colb/20011010.html>.

²⁵ Scot WORTLEY, « Misrepresentation or Reality : The Depiction of Race and Crime in the Canadian Print Media », in B. SCHISSEL and C. BROOKS (Eds.), *Critical Criminology in Canad: Breaking the Links Between Marginality and Condemnation*, Halifax, Fernwood, 2003, 87-111.

²⁶ Par exemple, dans Deborah RAMIREZ, Jack McDEVITT et Amy FARRELL, *A Resource Guide on Racial Profiling Data Collection Systems – Promising Practices and Lessons Learned*, Northeastern University, 2000, on retrouvera la définition suivante :

« [...] racial profiling is defined as any police-initiated action that relies on the race, ethnicity, or national origin rather than the behavior of an individual or information that leads the police to a particular individual who has been identified as being, or having been, engaged in criminal activity. »

that group. In this context, race is illegitimately used as a proxy for the criminality or general criminal propensity of an entire racial group. »²⁷

Pour la Commission ontarienne des droits de la personne, l'expression profilage racial devrait :

« englober **toute action** prise pour des **raisons de sûreté, de sécurité ou de protection du public** qui repose sur des **stéréotypes** fondés sur la race, la couleur, l'ethnie, la religion, le lieu d'origine ou une combinaison de ces facteurs plutôt que sur un soupçon raisonnable, dans le but d'isoler une personne à des fins d'examen ou de traitement particulier [...] L'âge et le sexe peuvent également avoir une incidence sur l'expérience du profilage racial [...]

[...] le "profilage racial" se distingue du "profilage criminel", lequel ne prend pas pour base des stéréotypes, mais se fonde sur un comportement réel ou sur des renseignements relatifs à une présumée activité de la part d'une personne qui répond à un certain signallement. En d'autres termes, le profilage criminel diffère du profilage racial, puisque le premier découle de preuves objectives d'un comportement délictueux, tandis que le second se fonde sur des présomptions stéréotypées. »²⁸

Au Québec, à l'été 2003, suite à des rencontres avec des représentants du réseau communautaire qui ont alerté la ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI, maintenant ministère de l'Immigration et des communautés culturelles ou MICC), M^{me} Michelle Courchesne, relativement aux problèmes auxquels font face plusieurs groupes ethniques dans leurs rapports avec les forces de l'ordre ou des agents en autorité, celle-ci a annoncé la création d'un « groupe de travail sur le profilage racial »²⁹.

Dès les premières rencontres du « groupe de travail sur le profilage racial », les participants tout comme les représentants ministériels partent de l'idée que le profilage racial existe³⁰ et ne constitue pas un phénomène nouveau³¹, sans toutefois pouvoir en évaluer l'ampleur vu l'insuffisance d'études récentes en

²⁷ Voir le site <http://www.aclc.net/>.

²⁸ *Op. cit.*, note 23, p. 7.

²⁹ La première réunion de ce groupe de travail composé de représentants du MRCI, d'institutions gouvernementales et d'organismes communautaires, a eu lieu le 27 octobre 2003. Depuis, sept autres rencontres ont été organisées. Vu l'ampleur de la problématique, le ministère de la Sécurité publique (MSP) a été appelé dès l'automne 2004 à assumer la présidence du groupe de travail de concert avec le MRCI.

³⁰ C'est aussi la position de la Commission ontarienne des droits de la personne, rapport précité, note 23, p. 11-12.

³¹ Voir notamment ces études publiées par la COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE :

- *Enquête sur les allégations de discrimination dans l'industrie du taxi à Montréal, 1984; Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques (Rapport Bellemare), 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; Mise en application des recommandations du Rapport d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques, 1989.*

Voir aussi :

(... suite)

la matière³². Les travaux de ce groupe ne seront pas paralysés pour autant. Sans tarder, il s'est avéré nécessaire de se doter d'un cadre conceptuel avant d'aborder la question plus pragmatique des actions et mesures concrètes à prendre.

- QUÉBEC (PROVINCE) BUREAU DU CORONER (RAPPORT YAROWSKI), *Rapport du coroner suite à une enquête sur le décès de Monsieur Marcellus François survenu le 18 juillet 1991, à l'Hôpital général de Montréal résultant de blessures subies lors d'une opération policière du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal*, 1992; GROUPE DE TRAVAIL SUR LES RELATIONS ENTRE LES COMMUNAUTÉS NOIRES ET LE SERVICE DE POLICE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL (RAPPORT CORBO), *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; 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;
- Denise HELLY, *Revue des études ethniques au Québec, 1977-1996*, INRS Centre Culture et Société, novembre 1997, préparée pour Citoyenneté et Immigration Canada et Immigration et Métropoles.

32

Certaines études récentes ou faits tendent à démontrer l'existence actuelle du profilage racial :

- Emerson DOUYON écrit (« Groupes minoritaires et systèmes de justice », dans *Dialogues sur la justice : le public, le législateur, les tribunaux et les médias*, Éditions Thémis, 2002, p. 305-306) : « À l'entrée du système, on trouve la police qui sélectionne les cohortes. La police au Québec est-elle raciste de par la manière d'exercer un contrôle social informel dans ses relations avec les minorités [...] ? Quand on sait que la matière première sur laquelle travaille la justice pénale vient en grande partie de la police, la question paraît très pertinente. »
- Les personnes issues de plusieurs communautés culturelles, notamment les Noirs et les Autochtones, sont surreprésentées dans le système carcéral. À cet effet, on constate que les Noirs représentent 6,4 % des délinquants sous responsabilité fédérale alors qu'ils ne composent que 2,23 % de la population totale du Canada. La situation des Autochtones est encore plus alarmante, ils représentent 16,1 % de la population carcérale fédérale alors qu'ils comptent à peine pour 3,29 % de la population. Voir : MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE LA PROTECTION CIVILE, *Aperçu statistique : Le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, décembre 2004, http://www.psepc.gc.ca/publications/corrections/pdf/stats04/49569_Fre_finnal.pdf.

L'explication de cet état de fait peut être multifactorielle (conditions économiques et sociales défavorables, problèmes de communication interculturelle, etc.) et l'impact du profilage racial n'est pas à négliger. Voir à ce sujet le rapport de l'Open Society Justice Initiative (*op. cit.*, note 20) qui fait la remarque suivante : « Lorsque des données sont disponibles, des scénarios troublants suggèrent que des minorités raciales et ethniques dans certains pays peuvent être accusées de crimes plus graves. Lorsque ces personnes sont condamnées de crimes, elles reçoivent souvent des pénalités plus sévères que d'autres personnes condamnées pour le même crime. » p. 7.

- Notons aussi les résultats de la recherche de Léonel BERNARD « La surreprésentation des jeunes haïtiens dans le système québécois de protection de la jeunesse » (en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, L.R.Q., c. P-34.1), *Revue Intervention* (numéro 120, Juillet 2004). L'auteur explique : « Ainsi, pendant qu'on enregistre, entre autres choses, l'absence de revenu parental stable, le manque de nourriture (comme des facteurs principaux de compromission), les décisions sont motivées principalement par les mauvaises fréquentations, les gestes délinquants et l'inadaptation scolaire. » p. 120. [...] « En plus d'être signalés plus fréquemment que les jeunes Québécois, on constate que plus les jeunes Haïtiens pénètrent le système, plus ils cumulent des désavantages tels le retrait familial d'urgence, [...] la judiciarisation » p. 122. L'auteur conclut : « [...] entre autres, [...] « la visibilité » du (... suite)

C'est ainsi que s'inspirant des définitions ontariennes et américaines, une définition du profilage racial proposée par la représentante de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et de quelques intervenants issus du milieu communautaire, a été retenue :

« Le profilage racial désigne toute action prise par une ou des personnes 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 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 différentiel. »³³

comportement des jeunes Haïtiens et les limites de pratique sociale en contexte de pauvreté [...] semblent contribuer à la discrimination et à la stigmatisation des jeunes Haïtiens [...] » p. 123.

- Voir aussi : OFFICE NATIONAL DU FILM DU CANADA, « Zéro tolérance », (mars 2004), documentaire réalisé par Michka Saäl portant sur le profilage racial, notamment dans la région de Montréal.

Entre autres, ces faits anecdotiques sont rapportés par les participants du groupe de travail :

- Des membres de plusieurs communautés ethniques (noire, latino-américaine, arabe et asiatique, etc.), semblent susciter des soupçons de la police par leur seule présence en soirée dans les espaces publics dans certains quartiers de Montréal;
- Les personnes des communautés arabes et musulmanes se sentent plus souvent harcelées, notamment par la police, depuis le 11 septembre 2001. Voir à ce sujet : Denise HELLY, « Are Muslims discriminated against in Canada Since September 2001? » In *Journal of Canadian Ethnic Studies*, Fall 2004;
- Depuis le scandale de la prostitution juvénile à Québec en 2004, les personnes issues de la communauté noire se feraient plus souvent harceler par la police;
- Les agents de sécurité du métro de Montréal feraient l'objet de critiques de harcèlement plus ou moins systématiques à l'égard de jeunes issus de minorités visibles.

³³ Soulignons aussi que le service de police de la Ville de Montréal (un des membres du groupe de travail), dans le cadre d'une politique d'intervention « Politique d'intervention numéro 259-1, *Le profilage racial et illicite* » mise en vigueur le 22 mars 2004 pour prévenir et contrer le profilage racial, a retenu une définition très semblable pour les fins de ses opérations :

« Le profilage racial et illicite se définit comme étant toute action initiée par des personnes en autorité à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes, pour des raisons de sécurité ou de protection du public et qui repose seulement sur des facteurs tels que la race, l'origine ethnique, la couleur, la religion, la langue, la condition sociale, l'âge, le sexe, le handicap, l'orientation sexuelle, les convictions politiques dans le but d'exposer l'individu à un examen ou un traitement différentiel alors qu'il n'y a pas de motifs réels ou de soupçons raisonnables. » (Nos soulignés)

Cette définition a été présentée à l'Assemblée nationale le 23 mars 2004 par la ministre Courchesne pour souligner le 21 mars, Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale³⁴.

Par ailleurs, au niveau fédéral, un projet de loi (Projet de loi C-296, *Loi visant à éliminer le profilage racial*³⁵) a été déposé en première lecture le 18 novembre 2004 par la députée du Nouveau parti démocratique Libby Davies à la Chambre des Communes. À l'article 4(2) de ce projet de loi, il est indiqué que : « La preuve que les activités d'enquête courantes d'un agent de l'autorité ont eu un effet disproportionné sur des minorités raciales, religieuses ou ethniques, constitue, en l'absence de preuve contraire, une preuve que l'agent a pratiqué le profilage racial. » (nos soulignés)

Cette notion relative à l'« effet disproportionné » est intéressante. De l'avis du professeur Scot Wortley de l'Université de Toronto³⁶, la définition du profilage racial, entre autres, celle de la Commission ontarienne, mérite d'être bonifiée en précisant que le profilage racial doit aussi inclure toute action de personnes en situation d'autorité qui appliquent une mesure de façon disproportionnée sur des segments de la population du fait de leur appartenance raciale, ethnique ou nationale ou religieuse³⁷.

³⁴ *Journal des débats*, 23 mars 2004, 15h10 :

M^{me} Michelle Courchesne : « Je déclare d'emblée : La question du profilage racial doit être vue et reconstruite dans son ensemble et dans toutes ses dimensions.

Je me permets d'ailleurs de vous lire la définition qui a fait consensus – et c'est une première – parmi les membres du groupe de travail et dont chaque mot, je vous l'assure, a été pesé et soigneusement choisi [...] »

³⁵ http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/chambus/house/bills/private/C-296/C-296_1/C-296_cover-F.html.

³⁶ À l'occasion d'une conférence portant sur « La criminalisation des jeunes – les défis de la prévention auprès des minorités visibles » tenue à Montréal le 10 et 11 février 2005 sous l'égide du Centre de recherche-action sur les relations raciales (CRARR).

³⁷ L'exemple très souvent cité est le fait que les conducteurs noirs aux États-Unis sont beaucoup plus arrêtés que les conducteurs blancs sur les routes pour des contrôles de routine. Voir : David HARRIS, « Driving While Black : Racial Profiling on our Nation's Highways », *An ACLU Special Report* (June 1999) <http://www.aclu.org/RacialEquality/RacialEquality.cfm?ID=18163&c=133C>.

Voir aussi : Scot WORTLEY, « The Good, the Bad and the Profiled : Race, Deviant Activity and Police Stop and Search Practices », Centre of Criminology, University of Toronto, Annual Woodsworth College Public Lecture, November 7, 2002; Scot WORTLEY, *Racial Differences in Customs Searches at Pearson International Airport : Results from a Pilot Survey* (rapport préparé pour l'African Canadian Legal Clinic, 2002); E. JAMES, « Up to No Good », dans V. SATZEWICH (dir.), *Racism and Social Inequality in Canada : Concepts, Controversies & Strategies of Resistance* (Toronto, Thompson Educational Publishing, 1998), p. 157; Scot WORTLEY, « The Usual Suspects : Race, Police Stops and Perceptions of Criminal Injustice », communication présentée lors de la 48^e conférence annuelle de l'American Society of Criminology, novembre 1997; Ontario, *Report of the Commission on Systemic Racism in the Ontario Criminal Justice System*, (Toronto : Queen's Printer for Ontario, 1995).

3 ÉTAT DE LA JURISPRUDENCE CANADIENNE ET QUÉBÉCOISE

Sans faire une étude exhaustive de la jurisprudence, citons des décisions qui ont évoqué le profilage racial dans des instances criminelles pour ordonner un nouveau procès : *R. v. Richards* (1999), 26 C.R. (5th) 286 (C.A. Ont.), ou bien pour écarter une preuve incriminante³⁸ : *R. v. Brown*, (2003-04-16) ONCA C37818; *R. v. Khan* [2004] O.J. No. 3819; *La Reine c. Campbell, Alexer*, C.Q. Montréal, n° 500-01-004657-042-00, 27 janvier 2005, j. Westmoreland-Traoré.

En matière civile, nous pouvons mentionner l'affaire *Johnson*³⁹ rendue en vertu de la *Loi sur les droits de la personne*⁴⁰ de la Nouvelle-Écosse. Dans cette décision, le « Board of Inquiry » a conclu que l'arrestation du plaignant pour fins de contrôle routier était motivée en tout premier lieu par la race (noire) du conducteur et avait un caractère discriminatoire qui consistait en du profilage racial. Le « Board of Inquiry » a ordonné au Service régional de police de Halifax de payer des dommages moraux au plaignant se chiffrant à plus de 10 000 dollars. De plus, des ordonnances visant à corriger les comportements de discrimination systémique et de profilage racial au sein du service de police ont été formulées en détails dans cette décision⁴¹.

L'affaire *Selwyn Pieters*⁴² mérite aussi notre attention. Dans cette cause, le plaignant, un Canadien de race noire, alléguait devant le Tribunal canadien des droits de la personne⁴³ que l'Agence des douanes et du revenu du Canada lui avait réservé un traitement différentiel (fouille de ses bagages sans motif valable) lors de son retour au Canada suite à un voyage aux États-Unis et ce, du seul fait de son appartenance raciale. L'article 1 du « règlement » conclu entre les deux parties étant confidentiel, on ne peut présumer ni de la nature ni du montant des dommages qui ont été octroyés. Toutefois, il y est prévu que l'Agence des douanes et du revenu du Canada doit mettre sur pied un projet pilote pour vérifier l'étendue, s'il y a

³⁸ En vertu de l'article 24, par. 2 de la Charte canadienne : « (2) Lorsque, dans une instance visée au paragraphe (1), le tribunal a conclu que des éléments de preuve ont été obtenus dans des conditions qui portent atteinte aux droits ou libertés garantis par la présente charte, ces éléments de preuve sont écartés s'il est établi, eu égard aux circonstances, que leur utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice. »

Voir Charte canadienne : Art. 8 , précité, note 12; art. 9 précité, note 13; art. 15, précité, note 6.

³⁹ *Kirk Johnson c. Michael Sanford et Halifax Regional Police Service*, Philip Girard, Board of Inquiry, décision du 22 décembre 2003, <http://www.gov.ns.ca/humanrights/publications/KJdecision.pdf>.

⁴⁰ *Human Rights Act*. R.S.N.S. 1989, c. 214, as amended 1991, c.12.

⁴¹ Entre autres, il y est ordonné que le Service de police de Halifax doit engager deux consultants indépendants afin d'analyser et de produire un rapport public concernant leurs politiques et pratiques courantes à l'égard des personnes appartenant aux groupes minoritaires et pour prendre les mesures nécessaires à la lumière des observations constatées. Plus précisément, en se référant aux faits relatés dans cette décision, la police doit faire une étude (données statistiques) pour évaluer le rôle que joue le facteur lié à la race des conducteurs lors des interventions de la police sur les routes.

⁴² *Pieters v. Dept of National Revenue – Minutes of Settlement T650/3801*, Tribunal canadien des droits de la personne, 30 janvier 2002.

⁴³ En vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (L.R. 1985, ch. H-6).

lieu, des comportements liés au profilage racial ou ethnique au sein de son service⁴⁴. Entre-temps, le « règlement » mentionne aussi que l'Agence des douanes et du revenu doit, à partir du mois de mars 2002 engager un expert en anti-racisme dans le but de former régulièrement les agents de douanes relativement à la problématique de la diversité culturelle et du racisme.

4 MESURES POUR CONTRER LE PROFILAGE RACIAL

Outre les actions en justice, il s'est établi rapidement un consensus au sein du groupe de travail mis sur pied par le MICC, à l'effet que le plan québécois d'action de lutte contre le profilage racial devrait s'inspirer de l'approche américaine et de celle retenue par la Commission ontarienne des droits de la personne⁴⁵. Les principaux axes d'action sont les suivants⁴⁶ :

- Informer et sensibiliser la population en général, les groupes vulnérables au profilage racial ainsi que les acteurs institutionnels (gouvernement, police, avocats, juges, agences de sécurité, agents d'immigration, etc.)⁴⁷.
- Prévenir et identifier les situations propices au profilage racial. La cueillette systématique des informations concernant l'apparence (âge, sexe, race, signe religieux, etc.) des personnes interpellées lors de toute intervention des agents en autorité⁴⁸ pourrait avoir un effet dissuasif, permettre de mesurer l'ampleur du phénomène et faciliter le cas échéant, la preuve devant les tribunaux.

⁴⁴ Dans une lettre ouverte datant du 20 mars 2005 adressée à M. Irwin Cotler, ministre fédéral de la Justice, et à M^{me} Anne McLellan, ministre fédérale de la Sécurité publique et de la Protection civile, Selwin Pieters dénonce l'inertie du gouvernement face au profilage racial et déplore que les termes du « règlement » ne soient pas encore mis en application. Voir : <http://www.geocities.com/CapitolHill/2381/CanadaCustomsandRevenueAgency/cbsaintransigence.html>.

⁴⁵ *Op. cit.*, note 23, p. 81 et suivantes.

⁴⁶ Pour donner suite à ces propositions, le MRCl a organisé des rencontres avec le ministère de la Justice qui a mis un comité sur pied pour étudier les actions à prendre relevant de leur compétence respective. Par ailleurs, les responsables de la formation du ministère de l'Éducation (MEQ), de l'École nationale de police (l'ENP) et des Services de police ont été mis à contribution. Mentionnons comme mesure concrète, l'introduction d'ores et déjà du concept de profilage racial lors des sessions de formation continue des policiers ainsi que dans la formation des futurs policiers à partir de septembre 2005.

⁴⁷ Cela implique de prévoir le financement nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de ces actions.

⁴⁸ La Commission ontarienne des droits de la personne fait aussi cette recommandation (*op. cit.*, note 23, p. 83) :

« S'il existe des preuves anecdotiques du profilage racial, que l'organisme en cause réunisse des données dans le but d'en surveiller l'incidence et de définir des mesures propres à le combattre. Ces organismes doivent consulter les communautés touchées et la Commission ontarienne des droits de la personne, afin d'établir des lignes directrices sur le mode de collecte et l'utilisation de données. Ces données ne doivent jamais être utilisées d'une manière qui soit contraire aux objectifs du *Code des droits de la personne* de l'Ontario ».

- Légiférer d'une manière spécifique en la matière, prévoir des sanctions pénales et civiles appropriées et voir à l'efficacité du système de gestion des plaintes portées contre les agents chargés d'appliquer la loi.

Dans le même ordre d'idée, soulignons qu'au niveau fédéral, le 17 mars 2005, le journal *Globe and Mail* a dévoilé le contenu d'un rapport secret du ministère fédéral de la Justice traitant du profilage racial. Selon ce rapport, le profilage racial par la police et les services de sécurité à travers le Canada est un sujet important et urgent, « a high-profile and pressing issue ». Le 29 mars suivant, le gouvernement fédéral annonçait un fonds de plus de 2 millions de dollars pour analyser et contrer le phénomène du profilage racial à travers le Canada, incluant le Québec.

En Ontario, la police de Kingston (Ontario) a pour sa part entrepris une étude, la première du genre au Canada⁴⁹, afin d'analyser la fréquence et la nature des interventions (dans les espaces publics et sur la voie publique) des agents de la paix auprès des personnes selon leur appartenance ethnique. Les résultats préliminaires ont été dévoilés le 26 mai dernier et concluent à l'existence du profilage racial dans le corps de police de Kingston, notamment à l'égard des Noirs et des Autochtones. Par exemple, selon les premières analyses, un Noir (les hommes sont beaucoup plus interpellés que les femmes) âgé entre 15 et 24 ans court trois fois plus le risque d'être interpellé par la police qu'un Blanc du même groupe d'âge, eu égard à leur représentation dans la ville. Selon l'auteur Scot Wortley⁵⁰ qui a conduit l'étude, d'autres analyses et études restent à faire afin de déterminer et de faire les liens possibles entre le taux d'interpellation et les comportements déviants selon l'appartenance ethnique.

5 DÉFINITION DU PROFILAGE RACIAL RETENUE PAR LA COMMISSION

Considérant ce qui précède, la Commission est d'avis que :

- le profilage racial dans la société québécoise existe, sans toutefois pouvoir en évaluer l'ampleur vu l'absence de données récentes en la matière au Québec; et
- qu'il est impératif d'adopter une définition officielle du profilage racial permettant de réaliser les différents mandats inscrits dans la Charte.

À cet effet, la définition adoptée par le MICC fournit une base de départ tout à fait appropriée.

« Le profilage racial désigne toute action prise par une ou des personnes 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 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 différentiel. »

⁴⁹ Du 1^{er} octobre 2003 au 30 septembre 2004. Voir les sites :
<http://www.police.kingston.on.ca/Professor%20Wortley%20Report.Kingston.pdf> et
<http://www.police.kingston.on.ca/Bias%20Free%20Policing.pdf>.

⁵⁰ Professeur associé, Centre de criminologie, Université de Toronto.

Cependant, à la lumière des récents développements concernant cette problématique, il convient d'ajouter à la définition l'idée que le profilage racial inclut aussi toute action de personnes en situation d'autorité qui applique une mesure de façon disproportionnée sur des segments de la population du fait, notamment, de leur appartenance raciale, ethnique ou nationale ou religieuse.

En conséquence, pour l'exercice des responsabilités que lu confère la *Charte des droits et libertés de la personne*, la Commission retient la définition suivante du profilage racial :

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

Juin 2005