

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

PROJET DE LOI N° 18,
*LOI MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ PUBLIQUE ET ÉDICTANT LA LOI
VISANT À AIDER À RETROUVER LES PERSONNES DISPARUES*

Document adopté à la 700^e séance de la Commission,
tenue le 18 février 2022, par sa résolution COM-700-4.1.1



Jean-François Trudel
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

M^e Evelyne Pedneault, conseillère juridique
Direction de la recherche

Collaboration à la recherche :

Catherine Gascon-David, stagiaire
Direction de la recherche

Traitement de texte :

Sylvie Durand
Direction de la recherche

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1 L'IMPORTANCE DE METTRE EN ŒUVRE DE MANIÈRE UNIFORME DES MESURES SYSTÉMIQUES CONTRE LA DISCRIMINATION SYSTÉMIQUE AINSI QUE LE PROFILAGE RACIAL, LE PROFILAGE SOCIAL ET LES AUTRES PROFILAGES DISCRIMINATOIRES	7
1.1 Un constat de manque d'uniformité et la nécessité d'une approche globale	7
1.2 Les modifications proposées par le projet de loi n° 18 quant aux responsabilités du ou de la ministre de la Sécurité publique et au pouvoir réglementaire du gouvernement	10
1.3 Des moyens pour faciliter la mise en œuvre des recommandations de la Commission	11
1.3.1 <i>La révision des politiques et pratiques policières ainsi que des dispositions réglementaires et législatives</i>	<i>11</i>
1.3.2 <i>L'interdiction des interpellations policières</i>	<i>13</i>
2 LA NÉCESSITÉ D'OFFRIR UNE RÉPONSE ADÉQUATE AUX PROBLÈMES SOCIAUX ET L'IMPORTANCE DES PARTENARIATS	18
3 LA FORMATION INITIALE ET CONTINUE DES POLICIERS ET POLICIÈRES	26
3.1 Le constat de lacunes importantes et les recommandations visant à y remédier	27
3.1.1 <i>La formation relative au profilage racial, l'approche antiraciste et la sécurisation culturelle</i>	<i>27</i>
3.1.2 <i>La formation sur le profilage social et les autres profilages discriminatoires</i>	<i>31</i>
3.1.3 <i>La formation en matière de lutte contre les actes haineux et la discrimination</i>	<i>32</i>
3.1.4 <i>La formation sur la protection des personnes âgées ou handicapées contre l'exploitation... ..</i>	<i>32</i>
3.1.5 <i>La formation sur les violences sexuelles et la violence conjugale</i>	<i>33</i>
3.2 La nécessité d'une formation à la hauteur des enjeux relatifs aux droits et libertés	35
4 LE RECRUTEMENT ET LES PRATIQUES DE DOTATION	36
4.1 Les propositions du projet de loi n° 18 en matière d'embauche.....	37
4.2 La nécessité d'une révision du système d'emploi	38
5 LA REDDITION DE COMPTES	40
5.1 Le résumé des mesures prévues au projet de loi n° 18 relatives à la reddition de comptes	43
5.2 La définition d'indicateurs et la collecte de données	45
6 LES RECOURS AUPRÈS D'ORGANISMES DE SURVEILLANCE ET DE CONTRÔLE	50
6.1 Le système de déontologie policière	51
6.1.1 <i>Les modifications aux fonctions et pouvoirs confiés au Commissaire à la déontologie policière</i>	<i>51</i>

6.1.2	<i>Le traitement des plaintes par le Commissaire à la déontologie</i>	52
A.	L'introduction d'une distinction entre plainte et signalement	52
B.	Le délai de prescription	53
C.	Le processus de conciliation.....	56
D.	La coopération des policiers et policières au processus	57
E.	La composition des membres du personnel du Commissaire à la déontologie	58
6.2	Le Bureau des enquêtes indépendantes	59
6.2.1	<i>Le rôle et la compétence du BEI</i>	61
6.2.2	<i>La composition du BEI</i>	61
7	LA LOI VISANT À AIDER À RETROUVER DES PERSONNES DISPARUES	63
7.1	De nouvelles mesures visant à aider à retrouver des personnes disparues.....	63
7.1.1	<i>Une ordonnance de communication de renseignements</i>	63
7.1.2	<i>Une autorisation de pénétrer dans un lieu</i>	65
7.2	L'importance d'assurer l'équilibre des droits	65
7.3	Le caractère express d'une disposition permettant la levée du droit au respect du secret professionnel	67
	CONCLUSION	69

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 jeunesse³. Elle veille également à l'application de la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics⁴.

Pour ce faire, la Commission a entre autres le mandat de « relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées »⁵. C'est à ce titre qu'elle a analysé le projet de loi n° 18, *Loi modifiant diverses dispositions en matière de sécurité publique et édictant la Loi visant à aider à retrouver les personnes disparues*⁶.

Pour rappel, ce projet de loi fait suite au rapport du Comité consultatif sur la réalité policière⁷ rendu public en mai 2021. La Commission a d'ailleurs participé à la consultation ayant mené à ce rapport, notamment en produisant un mémoire⁸. Elle y a réitéré ou

¹ Ci-après « Commission ».

² *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C -12 (ci-après « Charte »).

³ *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P -34.1.

⁴ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A -2.01 (ci-après « LAÉE »).

⁵ Charte, art. 71 al. 1 et al. 2 (6).

⁶ *Loi modifiant diverses dispositions en matière de sécurité publique et édictant la Loi visant à aider à retrouver les personnes disparues*, projet de loi n° 18 (présentation — 8 décembre 2021), 2e sess., 42e légis. (Qc) (ci-après « projet de loi n° 18 » ou « projet de loi »).

⁷ COMITÉ CONSULTATIF SUR LA RÉALITÉ POLICIÈRE, *Rapport final. Modernité, confiance, efficience*, Gouvernement du Québec, 2021, [En ligne]. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/securite-publique/publications-adm/publications-secteurs/police/rapports/RAP_final_ccrp.pdf?1642004228 (ci-après « Rapport CCRP »). Voir également : CABINET DE LA VICE-PREMIÈRE MINISTRE ET MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Réforme du système policier — Un projet de loi pour une police innovante et en phase avec les attentes des citoyens*, Communiqué, 8 décembre 2021, [En ligne]. <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/reforme-du-systeme-policier-un-projet-de-loi-pour-une-police-innovante-et-en-phase-avec-les-attentes-des-citoyens-36855>

⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire au Comité consultatif sur la réalité policière*, (Cat. 2.412-62.4), 2020, [En ligne].

formulé plusieurs recommandations visant à assurer des normes et pratiques policières respectueuses des droits et libertés de la personne.

L'article 48 de la *Loi sur la police* le prévoit, les corps de police doivent entre autres, pour la réalisation de leur mission, sauvegarder les droits et libertés⁹. De plus, il importe d'insister sur le statut quasi constitutionnel de la Charte, les articles 1 à 38 de celle-ci ayant explicitement préséance sur les autres lois¹⁰. C'est donc 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 policières¹¹. Selon les circonstances, plusieurs de ces droits et libertés risquent d'ailleurs d'être mis en cause par l'activité policière. Pensons notamment :

- a) au droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne (art. 1) ;
- b) à la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association (art. 3) ;
- c) au droit à la sauvegarde de sa dignité (art. 4) ;
- d) au droit au respect de sa vie privée (art. 5) ;
- e) 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) ;
- f) au droit à l'égalité, incluant l'interdiction de discrimination et de profilage racial, de profilage social et autres profilages discriminatoires (art. 10, 12 et 15) ;
- g) à l'interdiction de harcèlement discriminatoire (art. 10.1) ;
- h) 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) ;
- i) au droit de ne pas faire l'objet de saisies, perquisitions ou fouilles abusives (art. 24.1) ;

https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/memoire_consultation-police_CCRP.pdf; voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Présentation de la Commission devant le Comité consultatif sur la réalité policière à l'occasion des audiences publiques sur la réalité policière*, 3 décembre 2020.

⁹ *Loi sur la police*, RLRQ, c. P -13.1, art. 48.

¹⁰ Charte, art. 52.

¹¹ 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. Voir également : PROTECTEUR DU CITOYEN, *Commentaires sur le projet de loi 136 : Loi modifiant la Loi sur l'organisation policière et la Loi de police en matière de déontologie policière*, 1997, p.9, [En ligne].
https://www.bibliotheque.assnat.gc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=41493

- j) au droit, pour une personne arrêtée ou détenue, d'être traitée avec humanité et avec le respect dû à la personne humaine (art. 25) ;
- k) 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) ;
- l) 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).

Dans un autre ordre d'idées, il faut enfin référer aux dispositions de la Charte relatives à l'accès à l'égalité en emploi au sein des corps de police. Nous y reviendrons dans la partie 4 du présent mémoire.

En lien avec sa mission de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant et d'assurer, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des droits qui lui sont reconnus par la LPJ et par la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*¹², la Commission tient en outre à rappeler l'important principe voulant « que le système de justice pénale pour les adolescents [soit] distinct de celui pour les adultes »¹³. Précisons que ce principe s'applique à toutes les étapes d'une intervention menée à l'égard des enfants, incluant dans le cadre d'une intervention policière. Conformément aux engagements internationaux que le Canada a contractés en matière de droits de l'enfant, l'État doit en outre respecter et appliquer les principes de la justice pour enfants tels qu'ils sont consacrés par la *Convention relative aux droits de l'enfant*¹⁴. Notons que le Québec s'est également déclaré lié par cette convention et s'est engagé à en respecter les principes¹⁵.

La Commission tient donc avant tout à réitérer l'importance d'analyser l'activité policière à la lumière de la Charte et en vue d'assurer le respect de celle-ci. De même, une attention particulière devrait être portée aux interactions policières impliquant des personnes

¹² *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, L.C. 2002, c. 1.

¹³ *Id.*, art. 3 (1)b).

¹⁴ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 24 (2019) sur les droits de l'enfant dans le système de justice pour enfants*, Doc. N.U. CRC/C/GC/24, 18 septembre 2019, par. 3 ; citant *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 R.T.N.U 3, [1992] R.T. Can. n° 3. Le Canada a ratifié la Convention le 13 décembre 1991 (ci-après « CEDR »).

¹⁵ *Décret 1676-91 concernant la Convention relative aux droits de l'enfant*, (1992) 124 G.O. II, 51.

mineures, notamment celles d'entre elles qui appartiennent à des groupes historiquement discriminés.

Conformément à ses missions, la Commission a produit de nombreux travaux de recherche au cours des dernières décennies concernant la *Loi sur la police*, mais portant aussi plus largement sur différents enjeux liés au travail policier¹⁶, incluant eu égard aux

¹⁶ Outre la responsabilité précitée que la Commission a de « relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées », la Charte lui confie aussi celle de « diriger et encourager les recherches et publications sur les libertés et droits fondamentaux ». Charte, art. 71 al. 2 (5).

Voir notamment : 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.cdpedj.qc.ca/storage/app/media/publications/bilan-profilage-racial.pdf>; 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].

https://www.cdpedj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_interpellations_police_montreal.pdf

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.cdpedj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_OCPM_racisme-systemique.pdf;

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les actes haineux à caractère xénophobe, notamment islamophobe : résultat d'une recherche menée à travers le Québec*, (Cat. 2.120-1.34), 2019, Houda Asal, Jean-Sébastien Imbeault et M^e Karina Montminy, [En ligne].

https://www.cdpedj.qc.ca/storage/app/media/publications/etude_actes_haineux.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 international 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.cdpedj.qc.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 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.cdpedj.qc.ca/storage/app/media/publications/Bilan_Mtl_profilages_racial_social.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.cdpedj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL_107_enquetes_BEI.pdf;

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].

https://www.cdpedj.qc.ca/storage/app/media/publications/commentaires_reglement_enquetes_bei.pdf;

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].

jeunes¹⁷. Conformément aux responsabilités qui lui sont dévolues par la Charte, la Commission mène en outre d'importants recours judiciaires en matière de profilage racial,

https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/commentaires_bureau_enquetes_policiers_independantes.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° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, (Cat. 2.412.116.1), 2013, [En ligne].
https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_pl12_enquetes_police.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés, Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, 2011, Paul Eid, Johanne Magloire et M^e Michèle Turenne, [En ligne].
https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/Profilage_rapport_FR.pdf; 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.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/itinérance_avis.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Prouver le profilage racial : perspectives pour un recours civil*, (Cat. 2.120-1.26), 2006, M^e Michèle Turenne, [En ligne].
https://cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/prouver_profilage_racial_recours_civil.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le profilage racial : Mise en contexte et définition*, (Cat. 2.120-1.25), 2005, M^e Michèle Turenne, [En ligne].
https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/profilage_racial_definition.pdf; 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.

¹⁷ Voir plus particulièrement : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), *id.* ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), *id.*

Pour rappel, ces travaux visaient le profilage racial et la discrimination systémique, plus particulièrement les situations vécues par les jeunes de 14 à 25 ans issus des communautés racisées. Comme l'expliquait la Commission dans son rapport de 2011, « bien que le profilage racial touche les personnes racisées de tout âge, on constate que ce sont les jeunes qui sont les plus susceptibles d'en être la cible, d'une part parce qu'ils sont de grands utilisateurs de l'espace public (ex. : parcs, centres commerciaux, stations de métro, etc.), et d'autre part à cause de stéréotypes leur attribuant une plus grande propension à la déviance. Sur la base de ce constat, la Commission a choisi de faire porter sa consultation en priorité sur le groupe des jeunes racisés âgés de 14 à 25 ans » (p.11). Les trois secteurs investigués lors de la vaste consultation menée par la Commission en 2011, ainsi que du bilan qui s'en est suivi en 2020, sont la sécurité publique, le milieu scolaire et le système de protection de la jeunesse. Le bilan a été réalisé sur la base d'une collecte de données effectuée entre juin et novembre 2018 auprès des institutions (ministères et organismes publics) concernées. Six ministères et un échantillon de 90 organismes publics ciblés par les recommandations de la Commission ont ainsi été invités à retourner un questionnaire complété portant sur les actions et les moyens pris pour répondre aux recommandations qui leur avaient été formulées par la Commission en 2011. 13 groupes de discussion ont également été organisés dans cinq villes du Québec afin d'entendre les personnes racisées, incluant des jeunes de 14 à 25 ans, de même que les organismes qui les représentent. Enfin, sept entrevues individuelles ont été réalisées avec des intervenants du milieu de la recherche dont les travaux touchent certains enjeux liés au profilage racial et la discrimination systémique. En ce qui concerne plus particulièrement le secteur de la sécurité publique, la Commission a reçu un questionnaire complété du MSP. 12 municipalités (sur 30) et 13 corps de police (sur 22) ont en outre retourné le questionnaire envoyé par la Commission.

Voir également, par exemple : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Projet de loi n° 51, Loi visant notamment à rendre l'administration de la justice plus efficace et les amendes aux mineurs plus dissuasives*, 2015 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Notes pour la présentation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes à l'occasion de l'étude du projet de loi n° C-4 intitulé Loi modifiant la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents et apportant des modifications*

profilage social et autres profilages discriminatoires mettant en cause des policiers ou policières¹⁸. On ne peut, non plus, passer sous silence les activités d'éducation aux droits et de coopération que la Commission poursuit¹⁹. Ainsi, année après année, la Commission offre des formations notamment en matière de profilage racial, de profilage social et autres profilages discriminatoires, rejoignant différents publics. Elle collabore d'ailleurs entre autres avec le ministère de la Sécurité publique²⁰, l'École nationale de police du Québec²¹ et le Commissaire à la déontologie policière à l'élaboration d'une offre de formation destinée aux organisations policières et visant à contrer le racisme ainsi que le profilage racial et social²². De même, la Commission coopère avec différents organismes, institutions, groupes de défense des droits et chercheurs, toujours en vue de lutter contre la discrimination, le profilage racial, le profilage social et les autres profilages discriminatoires²³. Enfin, mentionnons les fonctions que la Commission exerce en vue de veiller au respect des programmes d'accès à l'égalité en emploi, incluant par les corps de police assujettis²⁴.

connexes et corrélatives à d'autres lois, (Cat. 2-800-4), 2010, [En ligne].

https://www.cdpij.gc.ca/storage/app/media/publications/PL_C-4_justice_penale_adolescents.pdf

¹⁸ Charte, art. 71 al. 2 (1) et (2). Voir, par exemple, plus récemment : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Nyembwe) c. Ville de Gatineau*, 2021 QCTDP 1, requête pour permission d'appeler rejetée : 2021 QCCA 339 ; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (DeBellefeuille) c. Ville de Longueuil*, 2020 QCTDP 21 ; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Miller et autres) c. Ville de Montréal (SPVM)*, 2019 QCTDP 31 ; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Mensah) c. Ville de Montréal (Service de police de la Ville de Montréal)*, 2018 QCTDP 5, requête pour permission d'appeler rejetée : 2018 QCCA 1030 ; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Rezko) c. Montréal (Service de police de)*, 2012 QCTDP 5, conf. par 2012 QCCA 1501 ; *Montréal (Ville de) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (F.F.)*, 2011 QCCA 519.

¹⁹ Charte, art. 71 al. 2 (4) et 8.

²⁰ Ci-après « MSP ».

²¹ Ci-après « ÉNPQ ».

²² CABINET DE LA VICE-PREMIÈRE MINISTRE ET MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Lutte contre le racisme et le profilage racial et social — Québec investit 930 000 \$ dans la formation du personnel policier pour contrer le profilage racial et social*, Communiqué, 5 décembre 2021, [En ligne].
<https://www.newswire.ca/fr/news-releases/lutte-contre-le-racisme-et-le-profilage-racial-et-social-quebec-investit-930-000-dans-la-formation-du-personnel-policier-pour-contrer-le-profilage-racial-et-social-873614391.html>

²³ Charte, art. 71 al. 2(8).

²⁴ Charte, art. 57 et 86 et suiv.

C'est donc à la lumière de l'ensemble de ses travaux que la Commission a analysé le projet de loi n° 18 et qu'elle a réitéré ou formulé les recommandations incluses dans le présent mémoire.

Le présent mémoire est divisé en sept parties. Dans un premier temps, la Commission rappellera l'importance de mettre en œuvre de manière uniforme les mesures systémiques nécessaires pour prévenir et lutter contre la discrimination systémique, le profilage racial, le profilage social et les autres profilages discriminatoires. Dans un deuxième temps, la Commission s'attardera à la nécessité d'adopter une approche préventive afin d'offrir une réponse adéquate aux problèmes sociaux. Dans les troisième et quatrième parties du présent mémoire, elle abordera la formation initiale et continue des policiers et policières ainsi que le recrutement et les pratiques de dotation au sein des services de police. Puis, dans un cinquième temps, l'analyse de la Commission portera sur les dispositions du projet de loi n° 18 relatives à la reddition de comptes alors que, dans un sixième temps, elle se penchera plus spécifiquement sur les articles du projet de loi encadrant le recours auprès d'organismes de surveillance et de contrôle de l'activité policière. Enfin, dans la septième partie du présent mémoire, la Commission analysera brièvement la *Loi visant à aider à retrouver des personnes disparues* que propose d'introduire le projet de loi.

1 L'IMPORTANCE DE METTRE EN ŒUVRE DE MANIÈRE UNIFORME DES MESURES SYSTÉMIQUES CONTRE LA DISCRIMINATION SYSTÉMIQUE AINSI QUE LE PROFILAGE RACIAL, LE PROFILAGE SOCIAL ET LES AUTRES PROFILAGES DISCRIMINATOIRES

1.1 Un constat de manque d'uniformité et la nécessité d'une approche globale

L'un des enseignements qui se dégagent des travaux de la Commission en matière de profilage racial et de profilage social, c'est que ces derniers revêtent un caractère systémique et que, de ce fait, ils commandent des remèdes systémiques²⁵. Cette forme de discrimination a ceci de particulier qu'elle oblige à s'attarder, non pas uniquement à l'effet

²⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p.4.

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 »²⁶.

La définition du profilage racial que la Commission a élaborée en 2005 met d'ailleurs en lumière le caractère systémique de ce phénomène. Pour la Commission, le profilage racial désigne donc :

« toute action prise par une ou des personnes en situation d'autorité à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes, pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de protection du public, qui repose sur des facteurs d'appartenance réelle ou présumée, tels la race, la couleur, l'origine ethnique ou nationale ou la religion, sans motif réel ou soupçon raisonnable, et qui a pour effet d'exposer la personne à un examen ou à un traitement différent.

Le profilage racial inclut aussi toute action de personnes en situation d'autorité qui appliquent une mesure de façon disproportionnée sur des segments de la population du fait, notamment, de leur appartenance raciale, ethnique ou nationale ou religieuse, réelle ou présumée. »²⁷

Dans au moins deux affaires récentes, le Tribunal des droits de la personne confirme également que le profilage racial en cause « s'inscrit dans un contexte plus large d'une pratique institutionnalisée qui participe de la discrimination systémique proscrire à l'article 10 de la Charte »²⁸.

C'est pourquoi la Commission conclut à « la nécessité d'adopter une approche globale et intersectorielle pour appréhender le racisme et la discrimination systémiques dans toute

²⁶ 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

²⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2005), préc., note 16, p.15.

²⁸ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (DeBellefeuille) c. Ville de Longueuil*, préc., note 18, par. 217 ; voir également : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Nyembwe) c. Ville de Gatineau*, préc., note 18, par. 171, 566 et 581. Bien que la jurisprudence québécoise n'ait pas encore eu à se prononcer sur ces questions, la Commission en est venue à une conclusion que le profilage social constitue également une forme de discrimination systémique. Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2009), préc., note 16.

leur complexité »²⁹. Dans le cadre du bilan de la mise en œuvre des recommandations qu'elle a formulées en matière de discrimination systémique et de profilage racial³⁰, la Commission a pourtant constaté « l'absence d'uniformité des initiatives prises depuis 2011 par les services de police en suivi [de ses] recommandations »³¹. Comme elle le notait également, « il est par ailleurs remarquable que quelques services de police aient jugé des recommandations de la Commission non applicables sur leur territoire, référant notamment au caractère homogène de leur population. En fait, s'il est vrai que la réalité démographique peut différer en fonction des territoires couverts, des réponses offertes laissent entrevoir une mauvaise compréhension par certains services de police de ce que sont le profilage racial et la discrimination systémique »³².

Ainsi, la Commission a plusieurs fois recommandé l'adoption d'une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques qui comprenne entre autres un plan d'action pour prévenir et enrayer le profilage racial et ses conséquences³³. Elle rappelait en outre que « toute stratégie globale contre le racisme et la discrimination systémiques devrait ensuite traiter le problème non pas isolément, "mais plutôt dans ses interrelations avec les autres formes de discrimination (fondées par exemple sur le sexe, la condition sociale, le handicap, la langue, l'orientation sexuelle, etc.)" »³⁴.

Sans répondre à cette recommandation de la Commission, l'élargissement de certaines responsabilités du ou de la ministre de la Sécurité publique de même que l'énoncé d'un

²⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le profilage racial et la discrimination systémique des jeunes racisés exigent des solutions systémiques*, Communiqué, 21 octobre 2020, [En ligne]. <https://www.cdpcj.gc.ca/fr/actualites/bilan-recommandations-profilage-racial> ; Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16.

³⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16. Ce bilan visait à évaluer la mise en œuvre par les institutions concernées des recommandations que la Commission a formulées en 2011 dans le cadre de son rapport de consultation sur le profilage racial et ses conséquences. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 16.

³¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16, p.257.

³² *Id.*

³³ Voir notamment : *id.*, recommandation 1, p.29.

³⁴ *Id.*, p.263.

pouvoir réglementaire en matière de discipline interne que propose le projet de loi n° 18 pourraient constituer des moyens permettant d'assurer la mise en œuvre des mesures nécessaires, de façon uniforme et systémique, afin de lutter contre le profilage racial, le profilage social et les autres profilages discriminatoires dans le secteur de la sécurité publique, et ce, sur l'ensemble du territoire québécois.

1.2 Les modifications proposées par le projet de loi n° 18 quant aux responsabilités du ou de la ministre de la Sécurité publique et au pouvoir réglementaire du gouvernement

L'article 80 du projet de loi n° 18 prévoit modifier l'article 307 de la *Loi sur la police* afin de préciser certaines responsabilités dévolues au ou à la ministre de la Sécurité publique. Le nouvel article 307 se lirait comme suit :

« 307. Le ministre conseille et surveille les corps de police ainsi que les autorités dont ils relèvent dans la mise en œuvre des mesures visées par la présente loi et vérifie l'efficacité des services de police qu'ils fournissent.

À cette fin, il établit des lignes directrices concernant toute question se rapportant à la présente loi ou à ses textes d'application de même qu'à l'égard de toute question relative à l'activité policière et les rend publiques. Ces lignes directrices peuvent porter notamment sur l'absence de discrimination dans les activités policières ainsi que sur la collaboration et la concertation entre les corps de police de même qu'entre ces derniers et les différents intervenants concernés.

Les autorités dont relèvent les corps de police communiquent au ministre tous les renseignements utiles concernant leurs priorités d'action, leurs projets et leurs réalisations. »³⁵

Dans le même sens, l'article 82 du projet de loi viendrait modifier l'article 8 de la *Loi sur le ministère de la Sécurité publique*³⁶. Pour rappel, le premier alinéa de cette disposition établit que le ou la ministre « élabore et propose au gouvernement des politiques relatives au maintien de la sécurité publique, à la prévention de la criminalité, à l'implantation et l'amélioration des méthodes de détection et de répression de la criminalité ainsi qu'à

³⁵ L'article 307 de la *Loi sur la police* se lit actuellement comme suit : « Le ministre conseille et surveille les autorités locales ou régionales dans la mise en œuvre des mesures visées par la présente loi et vérifie l'efficacité des services de police qu'elles fournissent.

À cette fin, il adresse à leur service de police des lignes directrices concernant toute question se rapportant à la présente loi ou à ses textes d'application et se fait communiquer tous les renseignements utiles concernant leurs orientations, leurs projets et leurs réalisations. »

³⁶ *Loi sur le ministère de la Sécurité publique*, RLRQ, c. M-19.3, art. 8.

l'incarcération et la réinsertion sociale des détenus »³⁷. En vertu du projet de loi n° 18, le ou la ministre pourrait également élaborer et proposer au gouvernement des mesures et programmes relatifs à ces enjeux. De plus, il pourrait, le cas échéant, veiller à la mise en œuvre de ces politiques, mesures et programmes³⁸.

Enfin, l'article 61 du projet de loi n° 18 vise à modifier l'article 258 de la *Loi sur la police* afin d'octroyer au gouvernement un pouvoir réglementaire lui permettant de déterminer le contenu minimal d'un règlement de discipline.

1.3 Des moyens pour faciliter la mise en œuvre des recommandations de la Commission

De l'avis de la Commission, les responsabilités et pouvoirs qui découleraient des modifications législatives précitées, si elles étaient adoptées, devraient faciliter la mise en œuvre uniforme de ses recommandations en matière de profilage racial, profilage social et autres profilages discriminatoires. Sans pouvoir s'attarder à l'ensemble de ces recommandations dans le cadre du présent mémoire, la Commission souhaite insister sur les suivantes à titre d'exemples.

1.3.1 La révision des politiques et pratiques policières ainsi que des dispositions réglementaires et législatives

Depuis plus de 10 ans, la Commission a constaté que « 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, ainsi que dans la manière dont ces instruments juridiques sont appliqués par les forces policières »³⁹. La Commission a fait le même constat en 2011 et 2020 alors qu'elle se penchait sur le

³⁷ *Id.*, art. 8.

³⁸ Projet de loi n° 18, art. 82.

³⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2009), préc., note 16, p.2. Voir également : 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° 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.cdpmj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL_32_justice-penale.pdf

profilage racial et la discrimination systémique des jeunes racisés, soulignant l'application disproportionnée de certains règlements ou directives administratives à leur endroit⁴⁰.

La Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics⁴¹ a également fait état de « pratiques policières non adaptées » eu égard aux personnes autochtones et menant entre autres à un problème de surarrestation⁴².

Ainsi, la Commission a plusieurs fois recommandé que les municipalités et services de police instaurent 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. Il s'agit notamment de tenir compte des biais fondés sur un ou des motifs de discrimination tels que « 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. Cette recommandation vise particulièrement la révision des 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.

De plus, ce mécanisme d'évaluation et de révision devrait comprendre une consultation des membres des communautés concernées – telles les personnes racisées, les

⁴⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2009), préc., note 16, p.80-81. Voir également sur « le rôle des politiques institutionnelles dans l'existence du profilage racial » : Anne-Marie LIVINGSTONE, Marie MEUDEEC et Rhita HARIM, « Le profilage racial à Montréal, effets des politiques et de pratiques organisationnelles », (2020) 31(2) *Nouvelles pratiques sociales* 126.

⁴¹ Ci-après « Commission Viens ».

⁴² 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*, 2019, p.295, [En ligne].
https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Rapport/Rapport_final.pdf

personnes autochtones, les personnes en situation d'itinérance ou les jeunes – ainsi que les organismes qui les représentent⁴³.

De même, la Commission a recommandé que le gouvernement du Québec et 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 leurs effets discriminatoires eu égard aux personnes racisées, particulièrement les jeunes racisés, aux personnes autochtones et aux personnes en situation d'itinérance⁴⁴.

Bien que quelques initiatives en ce sens aient été prises par certains services de police ou certaines municipalités au cours des dernières années, ces recommandations de la Commission n'ont pas été suivies de façon générale et uniforme⁴⁵. Les modifications proposées par le projet de loi n° 18, ainsi que les responsabilités et pouvoirs qui en découleraient si elles étaient adoptées, devraient toutefois faciliter leur mise en œuvre à travers l'ensemble du Québec.

1.3.2 L'interdiction des interpellations policières

Parmi les recommandations qu'elle a formulées qui tardent à être appliquées de manière uniforme, et ce, malgré des initiatives y répondant partiellement, la Commission tient aussi à insister sur l'interdiction immédiate et définitive de toutes les interpellations policières sans fondement⁴⁶. Comme indiqué dans son mémoire au CCRP, la Commission a pris

⁴³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p.13. Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16, p.130-131 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 16, p.30-32 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2009), préc., note 16, p.199.

⁴⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p.13-14. Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2009), préc., note 16, p.199-200. La Commission a en outre recommandé qu'entre temps, les dispositions non conformes à la Charte ne soient pas appliquées jusqu'à leur modification ou leur abrogation par les autorités compétentes.

⁴⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16, p.109 et suiv.

⁴⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p.6-7.

acte des mesures annoncées par le MSP⁴⁷ et par le Service de police de la Ville de Montréal⁴⁸ à ce sujet. Cependant, celles-ci demeurent incomplètes à la lumière des recommandations de la Commission⁴⁹.

Rappelons que la recommandation de la Commission vise à interdire explicitement l'ensemble des interpellations policières des piétons et passagers de véhicule qui sont sans fondement sur le territoire québécois et non seulement les interpellations directement fondées sur un motif de discrimination⁵⁰. Tout en interdisant ces dernières⁵¹, la Pratique policière 2.1.7 sur les interpellations policières actuellement en vigueur prévoit pourtant qu'une interpellation policière peut être initiée notamment dans le cadre de l'assistance d'une personne dans le besoin, de la prévention du crime ou des infractions aux lois et aux règlements, de la prévention des incivilités ou de la collecte des informations jugées d'intérêt au regard de la mission policière⁵². Les circonstances dans lesquelles une interpellation policière demeure permise en vertu de cette pratique policière sont ainsi larges et mal définies.

La Commission s'interroge d'ailleurs sur la façon de définir les interpellations qui a été retenue dans le cadre de cette Pratique policière 2.1.7. Comme elle l'a déjà précisé, la recommandation de la Commission à cet égard « vise l'ensemble des interpellations

⁴⁷ 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_policiers/AP-06_2020-08_01.pdf

⁴⁸ 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_policiers_du_SPVM_Document_de_presentation_2020-07-08_melv.pdf (Ci-après « SPVM »).

⁴⁹ Voir également à ce sujet les recommandations de la Commission de la sécurité publique de la Ville de Montréal qui répondent en partie aux recommandations de la Commission : COMMISSION DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DE LA VILLE DE MONTRÉAL, *Politique sur les interpellations policières du SPVM, Recommandations*, 26 février 2021, [En ligne].

https://spvm.qc.ca/upload/Fiches/Politique_sur_les_interpellations_policiers_du_SPVM_Document_de_presentation_2020-07-08_melv.pdf

⁵⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16, p.114.

⁵¹ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, préc., note 47, p.2.

⁵² MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, préc., note 47, p.2.

policieres qu'on désigne en anglais comme "street checks" [...] »⁵³. Dans un avis juridique concluant à l'illégalité de ceux-ci, Michael MacDonald, 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 »⁵⁴.

Réalisant un examen indépendant des « contrôles de routine »⁵⁵ en Ontario, le juge Tulloch définit quant à lui cette notion 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 »⁵⁶. Dans le même sens, le rapport des chercheurs Armony, Hassaoui et Mulone sur les interpellations policières effectuées par le SPVM résume la notion d'interpellations ou « street checks » 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) »⁵⁷.

Ces définitions incluent donc les interpellations qui reposent sur un motif discriminatoire, mais aussi des interpellations qui demeurent permises en vertu de la Pratique policière du MSP. Référant à nouveau à l'avis précité sur la légalité des « street checks »⁵⁸, on peut ainsi s'interroger sur le fondement juridique des interpellations qui, permises dans le cadre de cette Pratique policière, visent la prévention du crime ou des infractions aux lois et aux règlements, la prévention des incivilités et la collecte des informations jugées d'intérêt au regard de la mission policière. L'impact discriminatoire induit par les politiques de

53 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, note 32.

54 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, [En ligne]. <https://humanrights.novascotia.ca/sites/default/files/editor-uploads/independent-legal-opinion-on-street-checks.pdf>

55 « Street checks » dans la version anglaise du rapport.

56 Michael H. TULLOCH, *L'examen indépendant des contrôles de routine*, Ontario, 2018, p.xii.

57 Victor ARMONY, Mariam HASSAOUI et Massimiliano MULONE, *Les interpellations policières à la lumière des identités racisées des personnes interpellées. Analyse des données du Service de Police de la Ville de Montréal (SPVM) et élaboration d'indicateurs de suivi en matière de profilage racial*, Rapport final remis au SPVM, 2019, p.8 et 30, [En ligne]. https://spvm.qc.ca/upload/Rapport_Armony-Hassaoui-Mulone.pdf

58 NOVA SCOTIA HUMAN RIGHTS COMMISSION, préc., note 54.

prévention des incivilités sur les populations marginalisées a en outre été démontré⁵⁹.

Quant aux interpellations effectuées dans un but d'assister une personne dans le besoin ou d'identifier une personne recherchée (mandat, disparition), elles ne semblent pas constituer des interpellations policières au sens des définitions précitées.

En interdisant seulement les interpellations qui reposent directement sur un motif discriminatoire, la Pratique policière du MSP ne tient pas non plus compte de la discrimination indirecte qu'entraînent les interpellations policières et qui se traduit notamment par une représentation disproportionnée des membres de certains groupes de la population parmi les personnes interpellées. Les effets discriminatoires des interpellations sont pourtant bien documentés, particulièrement en ce qui a trait aux minorités racisées, aux personnes autochtones et aux personnes en situation d'itinérance.

À ce sujet, la Cour suprême écrit que « nous sommes maintenant arrivés au point où les travaux de recherche montrent l'existence d'un nombre disproportionné d'interventions policières auprès des collectivités racialisées et à faible revenu »⁶⁰.

Au Québec, le rapport Armony, Hassaoui et Mulone précité démontre que « les personnes autochtones et les personnes noires affichent des niveaux très élevés — entre 4 et 5 fois plus que les personnes blanches — quant à leur probabilité moyenne de se faire interpellé par le SPVM »⁶¹. Les femmes autochtones ont, quant à elle, 11 fois plus de risque de se faire interpellé que les femmes blanches⁶². Le rapport conclut également que « les personnes arabes ont, en moyenne, deux fois plus de chances d'être interpellées [et que] pour les personnes latinos, c'est près de 50 % plus de chances que les personnes blanches »⁶³. Des disproportions tendent par ailleurs à varier en fonction de

⁵⁹ Voir par exemple : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16 ; LIVINGSTONE et al, préc., note 40; 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 *Revue générale de droit* 11; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2009), préc., note 16.

⁶⁰ *R. c. Le*, 2019 CSC 34, par. 97.

⁶¹ V. ARMONY, M. HASSAOUI et M. MULONE, préc., note 57, p.84.

⁶² *Id.*, p.88.

⁶³ *Id.*, p.84.

l'âge des personnes racisées et à augmenter dans le cas des jeunes des communautés noires âgés entre 15 et 34 ans et des jeunes arabes âgés entre 15 et 24 ans⁶⁴. Plus récemment, les mêmes chercheurs ont présenté un *Portrait de recherche sur les interpellations dans le dossier profilage* à la Ville de Repentigny⁶⁵. Ils y révèlent entre autres que « les personnes noires sont entre deux fois et demie et trois fois plus à risque de se faire interpellé par le SPVR que les personnes blanches »⁶⁶.

Il apparaît dès lors utile de rappeler qu'au sens de la définition de la Commission précédemment citée, 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, religieuse, réelle ou présumée »⁶⁷. Il en est de même dans le cas du profilage social lorsqu'une mesure est appliquée de façon disproportionnée en fonction de signes visibles de pauvreté ou de marginalité⁶⁸.

C'est pourquoi la Commission a plusieurs fois recommandé qu'en plus d'interdire définitivement toutes interpellations policières définies précédemment⁶⁹, une initiative gouvernementale ou législative en la matière devrait entre autres :

- 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 démontré⁷⁰ ;

⁶⁴ *Id.*, p.89.

⁶⁵ Victor ARMONY, Mariam HASSAOU et Massimiliano MULONE, *Portrait de recherche sur les interpellations dans le dossier profilage*. Rapport présenté à la Ville de Repentigny, 2021, [En ligne]. <https://cridaq.ugam.ca/wp-content/uploads/2021/09/Rapport-Armony-Hassaoui-Mulone-SPVR.pdf>

⁶⁶ *Id.*, p.31.

⁶⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2005), préc., note 16.

⁶⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2009), préc., note 16, p.81 et suiv.

⁶⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p.7 et suiv.; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16, p.132.

⁷⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p.8.

- 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'identifier et qu'elle est libre de quitter⁷¹ ;
- préciser les sanctions applicables aux policiers et policières en cas de contravention aux règles ainsi définies⁷² ;
- être accompagnée d'indicateurs de même que de mécanismes rigoureux de collecte de données dépersonnalisées, 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 partie 5 du présent mémoire.

En définitive, tout en saluant les dispositions prévues aux articles 61, 80 et 82 du projet de loi n° 18, la Commission tient donc à mettre en lumière la nécessité que l'élargissement proposé des responsabilités ministérielles et gouvernementales en matière d'encadrement de l'activité policière mène à une mise en œuvre uniforme et rapide des mesures systémiques essentielles pour lutter contre la discrimination systémique, le profilage racial, le profilage social et les autres profilages discriminatoires.

2 LA NÉCESSITÉ D'OFFRIR UNE RÉPONSE ADÉQUATE AUX PROBLÈMES SOCIAUX ET L'IMPORTANCE DES PARTENARIATS

La Commission note avec intérêt la proposition du projet de loi n° 18 d'inscrire, à l'article 48 de la *Loi sur la police*, un devoir pour les corps de police et leurs membres d'agir « en concertation et en partenariat avec les personnes et les différents intervenants des milieux concernés par leur mission en vue de favoriser la complémentarité et l'efficacité de leurs interventions »⁷³.

Les travaux de la Commission en matière de profilage racial, profilage social et autres profilages discriminatoires ont démontré l'importance pour les corps policiers de déployer

⁷¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16, recommandation 26. Voir également : *Collecte de renseignements identificatoires dans certaines circonstances - interdiction et circonstances*, Règlement de l'Ontario 58/16, art. 6 ; M. H. TULLOCH, préc., note 46, p.202-203.

⁷² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16, p.115.

⁷³ Projet de loi n° 18, art. 3(1).

des stratégies de rapprochement avec les citoyens⁷⁴. Dans le cadre du Bilan des recommandations de la Commission rendu public en 2020, la professeure Myrna Lashley soulignait par exemple que « créer des ponts » peut aussi se faire par le déploiement des modèles de police de communauté et le développement de postes d'officiers de liaison œuvrant avec les communautés racisées. Elle ajoute qu'il est de la responsabilité des policiers de travailler à rejoindre les communautés au sein desquelles ils travaillent. Selon elle, l'établissement de la confiance devrait également passer par la création de partenariats avec les citoyens et les organismes communautaires qui les représentent :

« To create a partnership doesn't mean you've given over your authority, it doesn't mean that if the partner is doing something wrong that you don't tell them. It doesn't mean that you lose your sense of ethics. But it means: if I am going to work in this community, I better get myself in, I don't just come and say: this is the program I am doing. Work with the community groups, "is this a good program for your community?". Est-ce qu'il faut modifier le programme que j'ai en tête ? [...] They've got to learn, they're there to serve the community, the community is not there to serve them. And I don't think that, very often, that's clear. I think, they know it intellectually, but en pratique I'm not always seeing that. So for me, that's a major issue. »⁷⁵

Plusieurs participants et participantes à des groupes de discussion sur le profilage racial organisés par la Commission ont également souligné les bénéfices d'un rapprochement des services de police envers les communautés⁷⁶. Certaines de ces personnes ont cité des exemples d'initiatives ayant facilité le développement de rapports constructifs axés sur la recherche de solutions⁷⁷. Ces initiatives demeurent toutefois « ponctuelles et ne sont pas systématisées à l'ensemble des acteurs concernés »⁷⁸.

La Commission constate par ailleurs que, si un certain nombre de consultations et d'initiatives de partenariats ont été mises sur pied au cours des dernières années, notamment avec les milieux communautaires, les changements de pratiques se font généralement toujours attendre. Consulter, voire même initier des partenariats, ne

⁷⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16, p.108.

⁷⁵ *Id.*, p.130.

⁷⁶ *Id.*, p.130.

⁷⁷ *Id.*

⁷⁸ *Id.*, p.131.

constitue que le premier pas d'une stratégie de rapprochement avec la communauté permettant d'assurer la confiance du public envers les services de police. Encore faut-il que les commentaires et réflexions recueillis ou l'apport d'organismes partenaires dans le cadre de telles initiatives aient un impact réel sur le changement des pratiques policières.

La Commission tient en outre à insister sur l'importance « de développer des solutions préventives à la surjudiciarisation des personnes racisées et/ou en situation de vulnérabilité ». Encore récemment, la Commission rappelait par exemple « que ces stratégies de partenariat apparaissent aujourd'hui d'autant plus indispensables que les policiers 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, aux prises avec un problème de santé mentale ou de toxicomanie »⁷⁹.

Le CCRP constate à ce propos que « l'absence de services adaptés et en quantité suffisante pour répondre aux besoins des personnes vulnérables a fait en sorte que les responsabilités de prise en charge se sont déplacées vers les services de police »⁸⁰. Le Comité ajoute que « le système public a failli : en 2019 seulement, plus de 80 000 interventions ont été effectuées par les services de police québécois auprès de personnes ayant des problèmes de santé mentale »⁸¹.

Les données disponibles démontrent 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 »⁸², « surreprésentées dans les

⁷⁹ *Id.*

⁸⁰ Rapport CCRP, préc., note 7, p.23.

⁸¹ *Id.*, p.14.

⁸² 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://www.homelesshub.ca/sites/default/files/RapportPAJ-SAMacDonald%20et%20coll_TSM_final_sept2014.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/MHAndCriminalJu

populations carcérales [...] et plus à risque d'être tuées par les policiers comparativement aux personnes ne démontrant aucun signe de maladie mentale [...] »⁸³. Selon les données compilées par la CBC révélées en 2020, « 68 per cent of people killed in police encounters were suffering with some kind of mental illness, addiction or both »⁸⁴.

L'Association canadienne pour la santé mentale soulignait pourtant que :

« 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. »⁸⁵

En 1997, la Commission abordait d'ailleurs déjà de tels enjeux dans une analyse portant sur la mise sous garde d'une personne dont l'état mental présente un « péril grave et

[stice_PolicyFramework_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

⁸³ 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 ». Voir également : Scot WORTLEY et al., *Police Use of Force in Canada: A Review Data, Expert Opinion, and the International Research Literature*, Canadian Criminal Justice Association (CCJA), 2021, [En ligne]. <https://www.ccja-acjp.ca/pub/en/wp-content/uploads/sites/8/2021/08/Full-Report-PUF.pdf>

⁸⁴ Inayat SINGH, « 2020 already a particularly deadly year for people killed in police encounters, CBC research shows », *CBC News*, 23 juillet 2020, [En ligne]. <https://newsinteractives.cbc.ca/longform-custom/deadly-force>

⁸⁵ 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 policier et intervenants sociaux et de la santé dans 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-Ève SYLVESTRE, « Policing the homeless in Montreal: is this really what the population wants? », (2010) 20(4) *Policing & Society* 432-458.

immédiat » pour elle-même ou pour autrui. La Commission écrivait alors que même en admettant qu'un mécanisme coercitif de dernier recours « soit rationnel parce que parfois rendu nécessaire pour éviter un préjudice grave, ne faut-il pas s'assurer que des mesures puissent être mises en œuvre pour éviter une escalade et prévenir la survenance d'une telle situation, telle que le recours à des organismes formés pour intervenir et désamorcer la crise ? »⁸⁶ Elle ajoutait :

« quand une situation de crise se produit néanmoins, ne serait-il pas souhaitable de favoriser le recours à des équipes médicales formées pour intervenir en cas de crise, comme le recommandait la Commission des droits de la personne de l'Australie : "The lack of crisis teams to assist with psychiatric emergencies sometimes places consumers and their families at serious risk. It also means that the police are often forced to intervene to take seriously ill people to hospital — «criminalizing» the process and reinforcing stigma and fear in the community". »⁸⁷

Certaines politiques et initiatives ont été mises en œuvre depuis⁸⁸. Elles n'ont cependant pas eu tous les effets escomptés. Traitant du jumelage d'expertise qui caractérise le travail de partenariat, le CCRP constate entre autres que :

« [...] si ces approches ont fait largement leurs preuves dans certaines villes, dont Montréal, les irritants demeurent nombreux. Les ressources d'intervention communautaires, particulièrement celles qui œuvrent auprès des clientèles vulnérables et à risque de judiciarisation, sont en effet rares et le plus souvent incapables de soutenir l'intervention policière à long terme, faute de financement récurrent. La situation n'est guère plus reluisante dans le réseau de la santé et des services sociaux, où, selon le ministre délégué lui-même, l'accès aux services pose problème, notamment en raison du sous-financement dont a souffert le secteur pendant très longtemps.

À cela s'ajoutent les difficultés à développer des pratiques concertées entre les forces policières et les organismes communautaires dans certains territoires. »⁸⁹

⁸⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 39 Loi sur la protection des personnes atteintes de maladie mentale*, (Cat. 2.412.73.2), 1997, p.15, [En ligne]. https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/pl39_malade_mental.pdf

⁸⁷ *Id.*, citant HUMAN RIGHTS AND EQUAL OPPORTUNITY COMMISSION, *Human Rights and Mental Illness, Report of the National Inquiry into the Human Rights of People with Mental Illness*, vol. 2, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1993, p.913. Voir aussi vol. 1, p.227-229.

⁸⁸ Voir par exemple : Rapport CCRP, préc., note 7, p.24- 25.

⁸⁹ *Id.*, p.25-26 (références omises).

C'est pourquoi le CCRP recommande notamment de « bonifier et pérenniser les budgets accordés aux organismes communautaires œuvrant en santé mentale et en prévention de la criminalité »⁹⁰.

Dans le même sens, les travaux de la Commission Viens ont permis d'illustrer « à quel point les forces policières ne sont pas outillées pour intervenir auprès des clientèles vulnérables »⁹¹. À ce sujet, un passage du rapport de la Commission porte sur l'expérience de l'Escouade centre-ville mise sur pied à Val-d'Or en 2014. Le projet n'a toutefois pas eu les résultats attendus, menant à un nombre accru d'émission de constats d'infraction et d'arrestation. En témoignage devant la Commission, un agent dédié à cette escouade attribue entre autres cette situation « au manque de ressources communautaires disponibles pendant une bonne partie du projet et à l'obligation d'assurer la sécurité de la personne contrevenante elle-même »⁹². C'est aussi le constat que dressait le rapport de Céline Bellot et Marie-Ève Sylvestre sur la judiciarisation de l'itinérance à Val-d'Or rendu public à peu près à la même époque :

« L'absence quasi complète de travailleurs de rue, notamment le soir et la nuit, et le manque de ressource d'accès à des services d'intervention alternatifs auprès de ces personnes fait en sorte que les gens sont portés à avoir recours aux services policiers en priorité. Il s'agit donc d'un cercle vicieux qu'il faudra briser.

C'est ainsi que la SQ est devenue un acteur incontournable dans la gestion des problèmes liés à l'itinérance notamment dans l'espace public, l'itinérance devenant un problème de sécurité publique plutôt qu'un problème social. [...]

Chargés d'appliquer la loi tout en respectant les droits et libertés de tous, les policiers sont l'objet de demandes incessantes d'intervention, conduits à agir sur des problèmes qui dépassent largement leurs compétences, dans la mesure où il s'agit le plus souvent d'enjeux de détresse, de vulnérabilité sociale, de dépendances, pour lesquels ils ne sont pas ou peu formés »⁹³.

⁹⁰ *Id.*, p.28.

⁹¹ COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, préc., note 42, p.278.

⁹² *Id.*, p.277.

⁹³ Céline BELLOT et Marie-Eve SYLVESTRE, *La judiciarisation de l'itinérance à Val-d'Or*, 2016, p.23, [En ligne].
https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Documents_deposes_a_la_Commission/P-057.pdf

De l'avis de la Commission Viens, « au-delà des drames humains qu'ils reflètent », les récits entendus dans le cadre de ses travaux « mettent en lumière les conséquences d'une absence de services psychosociaux de proximité ».⁹⁴ Citant l'exemple du projet de police communautaire mixte autochtone mis sur pied à Val-d'Or, elle recommandait ainsi d'« évaluer la possibilité de mettre sur pied des patrouilles mixtes d'intervention (policiers et intervenant communautaire) auprès des personnes vulnérables, et ce, tant en milieu urbain que dans les communautés des Premières Nations et les villages inuit »⁹⁵.

Certes, il faut noter que le *Plan d'action interministériel en santé mentale 2022-2026* a tout récemment été rendu public⁹⁶. Celui-ci inclut deux actions en lien avec ces enjeux, impliquant notamment le MSP. Elles visent respectivement à « mettre en œuvre et consolider des pratiques mixtes d'interventions psychosociales et policières de proximité »⁹⁷ ainsi qu'à « bonifier le soutien à la mission des organismes communautaires en santé mentale »⁹⁸. Au sujet de la première de ces deux actions, le plan souligne en outre que :

« l'expérience démontre que la présence d'intervenants sociaux pouvant jouer le rôle de médiateur est bénéfique pour l'adaptation des interventions aux groupes de population, dont les membres des Premières Nations et les Inuit (PNI), les personnes issues de communautés ethnoculturelles ou les personnes nouvellement arrivées au Québec »⁹⁹.

La Commission suivra avec attention la mise en œuvre de ces actions. Elle souligne de plus la nécessité d'évaluer l'impact qu'elles auront quant au respect et à l'exercice effectif des droits et libertés des personnes qu'elles ciblent, notamment eu égard à l'abandon des pratiques menant à la gestion pénale et la judiciarisation des problèmes sociaux.

⁹⁴ COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, préc., note 42, p.298.

⁹⁵ *Id.*, p.298.

⁹⁶ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *S'unir pour un mieux-être collectif — Plan d'action interministériel en santé mentale 2022-2026*, 2022, [En ligne].
<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2021/21-914-14W.pdf>

⁹⁷ *Id.*, p.29.

⁹⁸ *Id.*, p.31.

⁹⁹ *Id.*, p.30.

Enfin, la Commission souhaite insister sur la mise en œuvre de solutions à la judiciarisation et aux problèmes sociaux vécus par certains jeunes, particulièrement par ceux qui appartiennent à des groupes d'entre eux plus susceptibles d'être affectés par une approche pénale de résolution de ces problèmes sociaux. Parmi ces groupes, les deux consultations précitées que la Commission a menées en matière de profilage racial¹⁰⁰ ont entre autres permis d'illustrer l'importance pour les corps de police de développer des solutions préventives à la judiciarisation des jeunes racisés, par exemple à travers des stratégies de partenariat et de rapprochement avec la communauté.

Il convient par ailleurs de porter une attention particulière aux jeunes en situation d'itinérance, entre autres aux jeunes plus à risque de se retrouver dans une telle situation lorsque prend fin un placement en milieu de vie substitut en vertu de la LPJ lors du passage à la vie adulte. L'étude sur le devenir des jeunes placés révèle ainsi que « le rapport à la judiciarisation des jeunes ayant eu au moins un épisode d'itinérance est plus complexe et les place davantage dans des processus de vulnérabilisation par rapport aux autres jeunes »¹⁰¹. Selon les auteurs de cette étude, le travail de prévention « est la seule voie pour donner une véritable chance au droit au logement pour ces jeunes vulnérables et à l'accès aux services dont ils ont besoin dans une perspective intersectorielle »¹⁰².

C'est pourquoi, tout en saluant l'article 3(1°) du projet de loi n° 18, la Commission tient à réitérer les recommandations suivantes¹⁰³.

¹⁰⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 16.

¹⁰¹ Martin GOYETTE et al., *Stabilité résidentielle, instabilité résidentielle et itinérance des jeunes quittant un placement substitut pour la transition à la vie adulte, Étude sur le devenir des jeunes placés*, 2019, p.9, [En ligne]. <http://edjep.ca/wp-content/uploads/2019/11/Consultez-le-rapport-en-cliquant-ici.pdf>; Voir également : 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, Dominique DUPREZ, Nicolas SALLÉE. (dir.), *Les espaces du contrôle des jeunes. Savoirs, institutions, villes*, 2015, Montréal, PUM, p.145-157.

¹⁰² M. GOYETTE et al., *id.*, p.13.

¹⁰³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16, p.134.

RECOMMANDATION 1

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.

RECOMMANDATION 2

Parallèlement à la recommandation précédente, la Commission recommande que l'adoption de l'article 3(1) du projet de loi n° 18 mène à la mise en œuvre de projets inspirés d'initiatives de partenariat réussies et innovantes 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.

RECOMMANDATION 3

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 la situation de handicap.

3 LA FORMATION INITIALE ET CONTINUE DES POLICIERS ET POLICIÈRES

La Commission l'a mentionné dès l'introduction, l'activité policière soulève des enjeux quant à l'exercice de nombreux droits et libertés protégés par la Charte. Plusieurs fois, elle a pourtant fait le constat que les policiers et les policières demeurent mal préparés pour y faire face et que leur formation initiale, comme la formation continue offerte en emploi, ne sont ni suffisantes ni adéquates et qu'elles comportaient des lacunes à cet égard. D'autres ont d'ailleurs constaté que les initiatives prises en la matière au cours des dernières années n'ont pas donné les résultats escomptés¹⁰⁴. C'est notamment pourquoi

¹⁰⁴ Voir notamment : Rapport CCRP, p.103-104; Myrna LASHLEY et al., *Évaluation du plan stratégique en matière de profilage racial et social (2012-2014)*, 2015, p.20-21, [En ligne]. http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOC_RAPPORT_2015.PDF

la Commission a maintes fois insisté sur la nécessité d'assortir la formation initiale et la formation continue d'une évaluation obligatoire des acquis. Plus largement, l'impact des mesures mises en œuvre en la matière devrait en outre évaluer régulièrement. La Commission ne peut reprendre l'ensemble des travaux et recommandations qu'elle a produits en la matière dans le cadre du présent mémoire¹⁰⁵. Afin d'illustrer l'importance et l'ampleur des enjeux liés à la Charte qui devraient être inclus dans la formation initiale et la formation continue des policiers et policières, elle estime néanmoins nécessaire d'exposer brièvement certains des principaux constats qui en ressortent. C'est à la lumière de ceux-ci qu'elle formulera ensuite des recommandations.

3.1 Le constat de lacunes importantes et les recommandations visant à y remédier

3.1.1 La formation relative au profilage racial, l'approche antiraciste et la sécurisation culturelle

Dans le cadre du bilan de la mise en œuvre de ses recommandations en matière de discrimination systémique et profilage racial, la Commission a souligné que les recommandations relatives à la formation ont fait l'objet d'un grand nombre d'initiatives, notamment de la part des services de police. Ce bilan a toutefois permis de constater des lacunes quant au contenu ainsi qu'à la régularité et la suffisance des formations offertes. Après analyse du programme collégial de Techniques policières et du programme de formation initiale de patrouille-gendarmerie de l'ÉNPQ, la Commission notait entre autres que ces formations « ne couvrent pas toutes leurs obligations en matière de respect des droits et libertés de la personne »¹⁰⁶. La Commission ajoutait que « la formation continue est rarement obligatoire et n'est surtout jamais assortie d'une évaluation des acquis [et que] 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 évaluation »¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Rappelons d'ailleurs que certains acteurs et intervenants ne sont pas visés par le projet de loi n° 18, mais ont néanmoins d'importantes responsabilités dans la mise en œuvre des recommandations de la Commission en la matière.

¹⁰⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p.39.

¹⁰⁷ *Id.*

Une éducation en matière de droits et libertés demeure pourtant incontournable et doit notamment inclure l'approche antiraciste et interculturelle ainsi que l'approche basée sur la sécurisation culturelle afin que les policiers et policières, dans leurs pratiques et dans leurs interventions auprès des personnes racisées et des personnes autochtones, incluant des jeunes de ces groupes¹⁰⁸, aient conscience de leur position de pouvoir et d'autorité puis des préjugés qu'ils pourraient entretenir envers elles¹⁰⁹. Les formations initiale et continue des policiers et policières devraient en outre permettre de situer le racisme, la discrimination et le profilage racial dans leur contexte sociohistorique¹¹⁰.

Dans une décision récente, le Tribunal des droits de la personne souligne d'ailleurs « 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 »¹¹¹. Le tribunal écrit donc, « une formation occasionnelle ou s'étalant sur plusieurs années n'est pas suffisante. Elle doit se faire de manière plus soutenue »¹¹². Des ordonnances du tribunal à l'encontre de la Ville défenderesse ont été rédigées en conséquence¹¹³.

Le plus récent rapport des chercheurs Armony, Hassaoui et Mulone illustre en outre l'importance d'une telle formation sous un angle particulier. Les entrevues menées auprès de policiers et de policières leur ont ainsi « permis d'observer que les termes en jeu (racisme, racisme systémique, profilage racial, etc.) ne sont pas toujours compris par toutes et tous de la même façon, mais surtout, qu'ils sont saisis de manière très (trop limitée), ce qui explique en partie le déni policier face aux accusations de racisme et de

¹⁰⁸ Les constats et recommandations formulées par la Commission quant au besoin de formation des policiers et policières à l'approche antiraciste et interculturelle visent dans une large mesure les jeunes racisés, préc., note 17; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 16.

¹⁰⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p.41.

¹¹⁰ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16, p.50 et suiv.

¹¹¹ *Id.*, par. 300.

¹¹² *Id.*

¹¹³ *Id.*, par. 330-333.

profilage racial »¹¹⁴. De l'avis des chercheurs, il s'agit d'une « observation fondamentale » puisque « pour commencer à transformer quelque chose, il faut d'abord que les personnes concernées reconnaissent la nécessité d'un tel changement »¹¹⁵. Cela ne semble pourtant pas être le cas des policiers et policières rencontrés.

Selon ces chercheurs, cela entraîne des conséquences, notamment eu égard au développement d'un discours relatif à la démotivation des policiers et policières. Ils ajoutent :

« Comme les policiers et policières considèrent sincèrement les accusations portées contre eux et elles (ou contre leur profession) comme étant dénuées de fondement, ces accusations n'agissent pas comme le révélateur d'un problème qu'il convient de résoudre, mais participent au contraire à consolider le sentiment d'injustice, et par le fait même le niveau de démotivation et de découragement du personnel policier, alors que les tensions avec certaines communautés et la méfiance des citoyens croissent. »¹¹⁶

La Commission note que, si ces chercheurs rapportent l'existence d'une démotivation de la part de policiers rencontrés et l'impression que les accusations de racisme contribueraient à une réduction des pratiques policières, une telle réduction n'est pas documentée dans le rapport. D'autres acteurs invoquent un désengagement policier ou « depolicing », mais à la connaissance de la Commission, seule une étude exploratoire de l'ÉNPQ s'est penchée spécifiquement sur la question du désengagement policier au Québec. On y présente le résultat d'entrevues réalisées auprès de 21 policiers et policières. Un appel a été lancé à l'ensemble des policiers et policières du Québec afin de recruter des participants ou participantes à cette étude et seules 186 personnes y ont répondu. À ce stade, il n'apparaît donc pas possible de prendre la réelle mesure d'un tel

¹¹⁴ V. ARMONY, M. HASSAOUI et M. MULONE, préc., note 65, p.36. Les chercheurs expliquent par exemple que « les personnes interrogées associent les accusations de racisme à l'existence d'une volonté explicite (individuelle et/ou organisationnelle) de la part des forces de l'ordre de cibler certaines communautés. On comprend dès lors que cette forme directe, intentionnelle, explicite de racisme soit considérée par les policiers comme une fabulation, ne reflétant pas leur propre expérience de leur profession et de leurs collègues. »

¹¹⁵ *Id.*, p.37.

¹¹⁶ *Id.* ; ÉCOLE NATIONALE DE POLICE DU QUÉBEC, *Le désengagement policier au Québec : Exploration du phénomène et de ses causes*, 2021, Camille FAUBERT, [En ligne].
https://www.enpq.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/centre_documentaire/Publications/Presentation_2021.11.23_medias.pdf

phénomène. Aucune étude ne permet non plus d'établir les conséquences que le désengagement policier aurait sur la protection des droits et libertés de la personne, notamment quant aux biais discriminatoires que peuvent entraîner certaines pratiques policières.

Sur la base de leurs constats relatifs à la démotivation de policiers du SPVR, les chercheurs Armony, Hassaoui et Mulone recommandent toutefois « d'améliorer la compréhension policière des mécanismes à l'œuvre dans les discriminations raciales associées aux pratiques policières », soulignant que l'objectif central de cette formation devrait être « de parvenir à déconstruire l'attitude de repli que les accusations de racisme suscitent, tout en outillant les policiers et policières relativement aux dynamiques à l'œuvre dans la discrimination raciale, pour mieux les prévenir »¹¹⁷.

Enfin, quant à l'approche globale de sécurisation culturelle précitée, plusieurs appels à l'action de la Commission Viens portent sur une formation professionnelle initiale et continue permettant d'adopter une telle approche pour toute personne qui œuvre dans les services publics et susceptible d'être en contact avec les personnes issues des peuples autochtones¹¹⁸. D'autres importants rapports incluent aussi des recommandations en ce sens. Le rapport de l'*Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées* vise, entre autres, 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 publique¹¹⁹.

L'observatrice civile indépendante, M^e Fannie Lafontaine, quant à elle, insiste également sur l'importance de former les aspirants et aspirantes ainsi que les policiers et policières à ce sujet. Elle écrit :

¹¹⁷ *Id.*, p.40.

¹¹⁸ COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, préc., note 42, Appels à l'action n° 23, 25 et 26.

¹¹⁹ ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, *Réclamer notre pouvoir et notre place : le rapport final de l'enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées*, 2019, vol. 1b, p.233 et 238, [En ligne]. <https://www.mmiwg-ffada.ca/fr/final-report/>

« 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. »¹²⁰

3.1.2 La formation sur le profilage social et les autres profilages discriminatoires

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, 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 et policières.

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 Montréal¹²¹.

De même, les travaux de la Commission en matière de profilage discriminatoire fondé sur d'autres motifs énumérés à la Charte l'ont menée à formuler des recommandations ou à demander aux tribunaux de formuler des ordonnances quant à la formation des policiers

¹²⁰ 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.119, [En ligne].
https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/ministere/rapports/sommaire_obs_ind_spvm_phase2.pdf

Voir également : ORDRE DES INFIRMIÈRES ET INFIRMIERS, DU QUÉBEC, *Améliorer les soins aux Premières Nations et aux Inuit en contrant le racisme systémique — Énoncé de position et pistes d'actions infirmières pour promouvoir des relations partenariales optimales et la sécurité culturelle auprès des Premières Nations et des Inuit*, 2021, p.6.

¹²¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2009), préc., note 16, p.199. Rappelons que cet avis portait plus spécifiquement sur la Ville de Montréal.

et policières¹²². La Commission y a souligné l'importance que cette formation s'attarde au caractère systémique et intersectionnel de la discrimination et des profilages discriminatoires.

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

Dans l'étude sur les actes haineux à caractère xénophobe, notamment islamophobe, qu'elle a publiée en 2019, 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 nécessaire¹²³. 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.

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

Lors d'une vaste consultation menée il y a plus de 20 ans, la Commission constatait un besoin généralisé d'information et de formation sur les réalités des personnes âgées, incluant les signes permettant de détecter les cas d'abus. Elle remarquait entre autres que les policiers et policières méconnaissaient souvent les recours offerts par la Charte en matière d'exploitation de personnes âgées ou handicapées¹²⁴. La Commission

¹²² Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p.42 et suiv. ; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Ville de Montréal (SPVM), Mémoire de la demanderesse*, N° : 500-000519-197, 21 mai 2019, p.8 ; 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 travail mixte contre l'homophobie, 2007, p.80, [En ligne].
https://www.cdpgj.qc.ca/storage/app/media/publications/rapport_homophobie.pdf

¹²³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019), préc., note 16, p.274.

¹²⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'exploitation des personnes âgées. « Vers un filet de protection resserré »*, 2001, p.114, [En ligne].
https://www.cdpgj.qc.ca/storage/app/media/publications/exploitation_age_rapport.pdf

recommandait alors qu'ils soient sensibilisés à ces enjeux et recours¹²⁵, recommandation réitérée quelques années plus tard¹²⁶.

Encore récemment, la Commission estimait que ces efforts de sensibilisation doivent se poursuivre¹²⁷. Elle note d'ailleurs que le *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2017-2022* dresse le même constat¹²⁸. De façon plus particulière, la mesure 21 de l'objectif 2.1 de ce plan prévoit la mise à jour des éléments de formation relatifs à la maltraitance envers les personnes âgées dans le programme de formation initiale en patrouille-gendarmerie¹²⁹, une mesure qui, de l'avis de la Commission, devrait être répétée régulièrement.

3.1.5 La formation sur les violences sexuelles et la violence conjugale

Enfin, dans le but d'améliorer l'accès à la justice des victimes, la Commission s'est également penchée sur la nécessité de mesures visant à enrayer les préjugés, la banalisation et les stéréotypes au sujet des violences sexuelles et de la violence conjugale encore entretenus par des décideurs et des personnes en autorité, notamment des membres de services de police¹³⁰. 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 conjugale¹³¹. Puis, soulignant que les personnes victimes

¹²⁵ *Id.*, p.151.

¹²⁶ 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, p.20, [En ligne].
https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/suivi_exploitation.pdf

¹²⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p.43.

¹²⁸ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2017-2022*, 2017, p.33, [En ligne].
<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/ainee/F-5212-MSSS-17.pdf>

¹²⁹ *Id.*, p.57.

¹³⁰ 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), 2020, p.5, [En ligne].
https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_agression-sexuelle_violence-conjugale.pdf

¹³¹ *Id.*

de violence sexuelle et conjugale ne forment pas un groupe homogène¹³², la Commission proposait que les mesures systémiques mises en œuvre en vue d'adapter le système de justice, incluent les processus spécifiques applicables encore plus particulièrement aux réalités des femmes racisées, des femmes autochtones et des femmes vulnérables ou marginalisées¹³³.

Dans le même sens, le rapport du Comité d'experts sur l'accompagnement des personnes victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale relevait récemment que « le manque de formation spécialisée en matière d'agression sexuelle et de violence conjugale chez divers intervenants est une lacune identifiée par la majorité des organisations et constitue la cause de certains obstacles rencontrés dans la trajectoire de services des personnes victimes »¹³⁴. De l'avis du Comité d'experts, « il apparaît donc fondamental de former tous les acteurs qui entrent en contact avec elles [incluant les] policiers »¹³⁵. Le Comité d'experts relate de plus que, « considérant que les connaissances et la recherche évoluent toujours en ces matières, de nombreuses organisations ont insisté sur l'importance que ces formations soient offertes en continu »¹³⁶.

132 *Id.*

133 *Id.*

134 COMITÉ D'EXPERTS SUR L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES VICTIMES D'AGRESSIONS SEXUELLES ET DE VIOLENCE CONJUGALE, *Rebâtir la confiance, Rapport du Comité d'experts sur l'accompagnement des personnes victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale*, Elizabeth CORTE et Julie DESROSNIERS (dir.), 2020, p.200, [En ligne].
<http://www.scf.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/Violences/Rapport-accompagnement-victimes-AG-VC.pdf>

135 *Id.*

136 *Id.* p.200-203. Parmi les enjeux devant être abordés dans le cadre de ces formations, on cite notamment : les mythes et réalités qui continuent d'influencer les attitudes et les comportements, notamment des autorités policières, à l'égard des personnes victimes ; les conséquences des traumatismes ; les particularités des agressions sexuelles et de la violence conjugale en contexte autochtone ; les besoins particuliers de certains groupes de victimes tels que les femmes racisées, immigrantes, les personnes en situation de handicap ou ayant des problèmes de santé mentale, les femmes lesbiennes, les femmes trans, les femmes vivant de ou dans la prostitution, les personnes ayant des problèmes de surconsommation, etc. ; les droits et recours des personnes victimes ; les définitions et les différents types de violence ; les conséquences de l'agression sexuelle et la violence conjugale ; la notion de consentement ; le système judiciaire criminel, le système de justice civile et les autres recours possibles ; les services d'aide, les lignes centrales et le référencement ; les enjeux de la rupture et l'évaluation du risque homicide ; le traumatisme vicariant chez les personnes intervenantes ; la prévention et l'intervention auprès des auteurs (potentiel ou actuel) de violences ou d'agressions sexuelles.

3.2 La nécessité d'une formation à la hauteur des enjeux relatifs aux droits et libertés

C'est à la lumière de ces constats et recommandations que la Commission s'est attardée aux dispositions du projet de loi n° 18 portant sur les formations initiale et continue des policiers et policières. Ce faisant, elle s'est plus particulièrement penchée sur l'article 7 du projet de loi qui viendrait modifier l'article 116 de la *Loi sur la police* en y retirant le passage biffé et en y ajoutant les passages soulignés :

« **116.** Le gouvernement peut, par règlement, dans les cas qui y sont prévus, déterminer les qualités minimales requises pour exercer les fonctions d'enquête ou de gestion dans un corps de police, ainsi que pour exercer une fonction ou obtenir un grade dans un corps de police autre que la Sûreté du Québec. Le gouvernement peut, par règlement, déterminer les obligations relatives à la formation continue auxquelles les policiers doivent se conformer ainsi que, dans les cas qui y sont prévus, la formation et les qualités minimales requises pour exercer, dans un corps de police autre qu'un corps de police spécialisé, les fonctions d'enquête, de gestion ou toute autre fonction qu'il détermine.

Ce règlement peut prévoir les modes de contrôle, de supervision ou d'évaluation des obligations de formation, les sanctions découlant du défaut de se conformer à ces obligations et, le cas échéant, les cas de dispense de formation.

Les municipalités peuvent, par règlement, dans les cas qui y sont prévus, prescrire de la formation et des qualités supplémentaires à celles déterminées par le gouvernement, applicables aux membres de leurs corps de police. »

Les précisions qui seraient ainsi apportées au pouvoir réglementaire dévolu au gouvernement en matière de formation initiale et continue des policiers et policières constituent un pas dans la bonne direction.

Compte tenu de l'importance d'assurer une activité policière respectueuse de la Charte et de l'ampleur des enjeux précédemment identifiés, la Commission recommande toutefois de modifier l'article 7 du projet de loi n° 18 afin d'y inscrire que le gouvernement doive, par règlement, déterminer les obligations relatives à la formation continue auxquelles les policiers et policières doivent se conformer, incluant quant au respect des droits et libertés de la personne prévus à la *Charte des droits et libertés de la personne*. Elle recommande en outre de modifier cette disposition afin que le règlement du gouvernement qui y est cité doive, et non puisse, prévoir les modes de contrôle, de supervision ou d'évaluation des

obligations de formation ainsi que les sanctions découlant du défaut de se conformer à ces obligations.

RECOMMANDATION 4

La Commission recommande de modifier l'article 7 du projet de loi n° 18 afin d'y préciser que le gouvernement détermine, par règlement, les obligations relatives à la formation continue auxquelles les policiers et policières doivent se conformer, incluant quant au respect des droits et libertés de la personne prévus à la Charte des droits et libertés de la personne.

Elle recommande également de modifier cette disposition afin que le règlement du gouvernement qui y est cité doive, et non puisse, prévoir les modes de contrôle, de supervision ou d'évaluation des obligations de formation ainsi que les sanctions découlant du défaut de se conformer à ces obligations.

Conformément à sa mission, la Commission se réserve par ailleurs le droit de commenter le projet de règlement que produirait le gouvernement en vertu du pouvoir réglementaire qui lui serait dévolu. De façon plus générale, la Commission tient également à insister sur l'importance que la formation continue des policiers et policières soit définie avec la participation des personnes concernées par ces enjeux et des organismes qui les représentent et de façon à inclure différents modèles et pratiques pédagogiques.

4 LE RECRUTEMENT ET LES PRATIQUES DE DOTATION

Comme mentionné en introduction, la Commission a notamment pour mission de veiller à l'application de la LAÉE. La Charte lui confie en outre des responsabilités à cet égard¹³⁷, en plus des dispositions plus générales qu'elle contient et qui visent à garantir le droit à l'égalité en matière d'emploi¹³⁸. Depuis de nombreuses années, la Commission a donc mis en lumière les problèmes de discrimination en matière d'emploi ainsi que les mesures visant à améliorer la représentation des groupes visés par les programmes d'accès à

¹³⁷ Charte, art. 57 al. 3 et 86 et suiv.

¹³⁸ Charte, art. 10 et 16.

l'égalité en emploi¹³⁹. C'est en se fondant sur les travaux effectués en cette matière qu'elle a évalué les mesures proposées par le projet de loi n° 18 en la matière.

4.1 Les propositions du projet de loi n° 18 en matière d'embauche

L'article 6 du projet de loi n° 18 prévoit différentes mesures touchant les règles relatives au recrutement des policiers et policières et vise à modifier l'article 115 de la *Loi sur la police* en y ajoutant les passages soulignés ci-dessous :

115. Les conditions minimales pour être embauché comme policier sont les suivantes :

1° être citoyen canadien au sens de la Loi sur la citoyenneté (Lois révisées du Canada (1985), chapitre C-29) ou résident permanent au sens de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (Lois du Canada, 2001, chapitre 27) ;

2° être de bonnes mœurs ;

3° ne pas avoir été reconnu coupable, en quelque lieu que ce soit, d'un acte ou d'une omission que le Code criminel (Lois révisées du Canada (1985), chapitre C-46) décrit comme une infraction, ni d'une des infractions visées à l'article 183 de ce Code, créées par l'une des lois qui y sont énumérées ;

4° être diplômé de l'École nationale de police du Québec ou satisfaire aux normes d'équivalence établies par règlement de l'École.

Les exigences prévues aux paragraphes 1° à 3° du premier alinéa s'appliquent également aux constables spéciaux.

Le gouvernement peut, par règlement, prescrire des conditions supplémentaires d'embauche pour les policiers et les constables spéciaux.

Les municipalités peuvent faire de même à l'égard des membres de leur corps de police et des constables spéciaux municipaux. Ces conditions supplémentaires peuvent être différentes selon qu'elles s'appliquent à un policier ou à un constable spécial.

Le gouvernement peut, par règlement, déterminer les domaines dans lesquels une personne qui ne remplit pas la condition prévue au paragraphe 4° du premier alinéa peut être embauchée comme policier pour exercer des fonctions d'enquête, dans un corps de police autre qu'un corps de police spécialisé, ainsi que les critères de sélection et les qualités minimales requises pour être embauché à ce titre.

Les conditions d'embauche ne s'appliquent pas dans le cas d'une intégration, d'une fusion ou de toute autre forme de regroupement de services policiers aux membres de ces services.

139

Ci-après « PAÉE ».

Chevauchant les enjeux de formation et de recrutement, notons en outre que l'article 1 du projet de loi propose de modifier la *Loi sur la police* afin que l'acquisition de la formation initiale en patrouille-gendarmerie ne soit plus nécessaire pour accéder à la formation initiale dans les deux autres pratiques policières, à savoir l'enquête policière et la gestion policière.

4.2 La nécessité d'une révision du système d'emploi

La Commission l'a déjà souligné « 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 »¹⁴⁰. En ce sens, on peut penser que les dispositions du projet de loi n° 18 relatives, d'une part, aux exigences minimales d'accès à la formation pour certaines pratiques policières et, d'autre part, à l'admissibilité à la profession pourraient entraîner un certain élargissement des bassins de recrutement.

Néanmoins, la faible présence d'aspirants policiers ou d'aspirantes policières des minorités racisées et des peuples autochtones inscrits à l'ÉNPQ, puis candidats ou candidates à la profession, demeure avant tout liée à une perte de confiance des personnes racisées et des personnes autochtones dans l'institution policière ainsi qu'à des pratiques et politiques ayant des effets discriminatoires¹⁴¹. C'est pourquoi la Commission a plusieurs fois recommandé de prendre en compte les compétences antiracistes et interculturelles des candidats policiers et des candidates policières — et des cadres susceptibles de les embaucher — dans le processus de dotation¹⁴².

¹⁴⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p.35. Rappelons que ces groupes visés sont « les femmes, les personnes handicapées au sens de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale* (chapitre E-20.1), les Autochtones, les personnes qui font partie d'une minorité visible en raison de leur race ou de la couleur de leur peau et les personnes dont la langue maternelle n'est pas le français ou l'anglais et qui font partie d'un groupe autre que celui des autochtones et celui des personnes qui font partie d'une minorité visible ». LAÉE, art. 1.

¹⁴¹ *Id.*, p.35. Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16, p.67 et 128-129 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 16, p.43 et 45 ; Fannie Lafontaine, préc., note 120, p.119 ; COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, préc., note 42, p.13 et 69.

¹⁴² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p.36 ; citant COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16, p.46-37,

Par ailleurs, la Commission a documenté d'autres obstacles qui persistent quant au recrutement au sein des corps de police, notamment en lien avec le recours à des examens et questionnaires médicaux préembauche qui incluent des questions trop larges, qui ne comportent pas de limites dans le temps et qui 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 policiers ou policières¹⁴³.

Dans un autre ordre d'idées, rappelons que la sous-représentation des membres des cinq groupes visés par la LAÉE¹⁴⁴ dans les effectifs des corps de police n'est pas seulement un problème à l'étape du recrutement ou de l'embauche. Les recommandations adressées par la Commission aux corps de police à ce sujet les invitent à analyser en profondeur leur système d'emploi et à identifier les biais discriminatoires à l'endroit des personnes candidates de même que des personnes employées des groupes visés par les PAÉE. Tous les niveaux du système d'emploi — incluant le recrutement et l'embauche traités précédemment, mais aussi 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, systémique et intersectionnel des discriminations et des règles ou des pratiques qui peuvent perpétuer celles-ci¹⁴⁵. Cette analyse du système d'emploi devrait être accompagnée de l'application des mesures en matière d'accès à l'égalité pour les cinq groupes visés. À titre d'exemple, les services de police devraient « constituer des plans de relève en tenant compte de leurs employés autochtones et racisés afin de leur

61, 64 et 265 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2017-I), préc., note 16.

¹⁴³ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 59, Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail*, (Cat. 2.412.138), 2021, p.46, [En ligne]. https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL59_sante-securite-travail.pdf ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p.36.

¹⁴⁴ Pour rappel, il s'agit des femmes, des personnes handicapées, des personnes autochtones, des minorités visibles et des minorités ethniques. Voir notamment 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 publics*, 2020, [En ligne]. https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/Rapport_triennal_PAE_2016_2019.pdf

¹⁴⁵ Voir notamment COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p.38.

permettre d'accéder à des postes de haut niveau »¹⁴⁶. Un échancier devrait également être fixé afin d'atteindre, dans un délai raisonnable, les cibles de représentation des cinq groupes visés par les PAÉE.

S'il faut saluer les mesures proposées par le projet de loi n° 18, la Commission craint que celles-ci demeurent insuffisantes pour corriger la sous-représentation de ces cinq groupes dans les corps policiers. La Commission profite donc de l'occasion pour réitérer ses recommandations en la matière à l'égard de l'ensemble des corps policiers, notamment quant à la mise en place de mesures appropriées pour atteindre et même dépasser les objectifs de représentation prévus par la LAÉE¹⁴⁷.

5 LA REDDITION DE COMPTES

Les pouvoirs que se voient conférer les policiers par les collectivités qu'ils servent « reposent nécessairement sur la confiance inébranlable du public envers la police »¹⁴⁸. Pourtant, s'il est un enjeu relatif au travail policier qui demeure incontournable depuis de nombreuses années, c'est celui de cette confiance¹⁴⁹.

¹⁴⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019-I), préc., note 16, p.33.

¹⁴⁷ Voir notamment COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p.38.

¹⁴⁸ *Wood c. Schaeffer*, 2013 CSC 71, par. 1.

¹⁴⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p.47. Voir notamment : *Wood c. Schaeffer*, id.; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16 ; Fannie LAFONTAINE, préc., note 120, p.119 ; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Un impact disparate*, 2020, [En ligne]. <https://www.ohrc.on.ca/fr/un-impact-disparate-deuxi%C3%A8me-rapport-provisoire-relatif-%C3%A0-l%E2%80%99enqu%C3%AAtte-de-la-commission-ontarienne-des> ; 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, *Politique sur l'élimination du profilage racial en contexte de maintien de l'ordre*, 2019, [En ligne]. <https://www.ohrc.on.ca/fr/politique-sur-l%E2%80%99%C3%A9limination-du-profilage-racial-en-contexte-de-maintien-de-l%E2%80%99ordre> ; 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 D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, préc., note 42 ; MONTRÉAL SANS PROFILAGE, *Le profilage racial dans les pratiques policières. Point de vue et expériences de jeunes racisés à Montréal*, Rapport de recherche, 2018 ; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Un impact collectif : Rapport provisoire relatif à l'enquête sur le profilage racial et la discrimination envers*

Cela n'est d'ailleurs pas sans conséquence. La méfiance d'une partie de la population envers les corps 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 certaines communautés lorsqu'elles sont victimes d'infractions ou de crimes. Les témoignages recueillis à cet égard par la Commission dans le cadre de ses travaux font entre autres état de crainte de la police ; d'un sentiment de ne pas être crus ou pris au sérieux, même en tant que victimes ; d'un manque de confiance envers les institutions, principalement envers les services policiers, etc.¹⁵⁰.

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 »¹⁵¹. Les constats quant au manque de confiance des personnes autochtones envers les services de police et le BEI apparaissent aussi à la lecture de l'Enquête

les personnes noires au sein du service de police de Toronto, Toronto, 2018, [En ligne]. <https://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/TPS%20Inquiry%20Interim%20Report%20FINAL%20FRENCH%200.pdf#%20overlay-context=fr/enqu%25C3%25AAted%25E2%2580%2599int%25C3%25A9r%25C3%25AAat-publicsur-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 (2011-I), préc., note 16 ; PROTECTEUR DU CITOYEN, *Procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers (Politique ministérielle du ministère de la Sécurité publique). Pour un processus crédible, transparent et impartial qui inspire confiance et respect*, 2010, [En ligne]. https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/2010-02-16_Rapport_police_final_01.pdf ; 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, préc., note 11 ; 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 16.

¹⁵⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16, p.135 et 148 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019), préc., note 16, p.189 et suiv.

¹⁵¹ COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, préc., note 42, p.125 et 306. Voir également : Fannie LAFONTAINE, préc., note 120, p.119.

nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées¹⁵² et, plus récemment, du rapport de M^e Lafontaine, observatrice civile indépendante. Cette dernière écrit notamment :

« 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”. »¹⁵³

En outre, comme le Comité de l’ONU pour l’élimination de la discrimination raciale¹⁵⁴ le rappelait encore récemment :

« Les personnes qui considèrent avoir fait l’objet d’un traitement discriminatoire de la part de représentants de la loi ont tendance à leur faire moins confiance, et peuvent donc se montrer moins coopératives, ce qui peut restreindre l’efficacité de l’action des forces de l’ordre. Les pratiques de profilage racial influencent le travail quotidien des forces de l’ordre, et sapent, par des actes conscients ou inconscients, la capacité d’aider les victimes d’infraction appartenant aux groupes concernés. Le sentiment d’injustice et d’humiliation, la perte de confiance dans les forces de l’ordre, la victimisation secondaire, la crainte de représailles et un accès limité à l’information sur les droits légaux ou l’assistance juridique peuvent se solder par une diminution du signalement des délits et une diminution de l’information exploitable aux fins de renseignement. »¹⁵⁵

¹⁵² Voir notamment : ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, *Réclamer notre pouvoir et notre place. Un rapport complémentaire de l’Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées*, Kepek-Québec, 2019, vol. 2, p.103 et 115, [En ligne]. https://www.mmiwg-ffada.ca/wp-content/uploads/2019/06/Rapport-compl%C3%A9mentaire_Qu%C3%A9bec.pdf

¹⁵³ Fannie LAFONTAINE, *Rapport de l’observatrice civile indépendante*, préc., note 120 p.64.

¹⁵⁴ Ci-après « CEDR ».

¹⁵⁵ CEDR, *Recommandation générale n° 36 (2020) sur la prévention et l’élimination du recours au profilage racial par les représentants de la loi*, Doc. N.U. CERD/C/GC/36, 17 décembre 2020, par. 26.

Il s'agit de graves constats susceptibles de mettre en cause des situations de négation de droits et qui appellent à la mise en œuvre de remèdes permettant de rétablir la confiance du public envers les corps de police¹⁵⁶.

C'est dans cette perspective que la Commission s'est attardée aux mesures que prévoit le projet de loi n° 18 en matière de reddition de comptes.

5.1 Le résumé des mesures prévues au projet de loi n° 18 relatives à la reddition de comptes

Outre les dispositions ayant davantage trait à certains organismes de surveillance et de contrôle des corps de police dont nous traiterons dans la partie suivante du présent mémoire, le projet de loi n° 18 propose principalement deux ordres de mesures relatives aux obligations de reddition de comptes.

Dans un premier temps, le projet de loi entend ajouter un cinquième chapitre au titre IV de la *Loi sur la police* portant sur les normes de comportement¹⁵⁷. Ce chapitre introduirait les deux dispositions suivantes à cette loi :

« 263.4. Les priorités d'action et les directives élaborées par le ministre, la municipalité, la régie intermunicipale ou le conseil de bande à l'égard d'un corps de police qui agit sous son autorité sont portées à l'attention du corps de police concerné par écrit et sont rendues publiques.

Les priorités d'action ainsi que les directives ne peuvent porter sur une enquête ou une intervention policière en particulier.

263.5. Le directeur ou un membre d'un corps de police doit refuser de communiquer ou de confirmer l'existence d'un renseignement dont la divulgation pourrait avoir des incidences sur l'administration de la justice et la sécurité publique, notamment lorsqu'elle serait susceptible de nuire à une enquête ou à une intervention policière, de révéler une méthode d'enquête ou de mettre en danger la vie ou la sécurité d'une personne. ».

¹⁵⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p.49. Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16, p.267 et 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]. <https://www.ohrc.on.ca/en/ohrc-written-deputation-toronto-police-services-board-re-police-reform-toronto-systemic-racism>

¹⁵⁷ Projet de loi n° 18, art. 62.

Puis, le projet de loi n° 18 propose certaines précisions aux dispositions inscrites au Titre V de la *Loi sur la police* consacré au « Contrôle externe de l'activité policière ». En vertu de l'article 63 du projet de loi, l'article 264 de cette loi serait ainsi modifié en vue d'y ajouter le passage souligné ci-dessous :

264. Le directeur de tout corps de police doit transmettre au ministre chaque année, avant le 1^{er} avril, un rapport d'activité qui fait état, notamment, du nombre de policiers ayant participé à une activité de formation visée à l'article 116 ou à une activité de maintien des compétences, en spécifiant l'activité de formation ou de maintien de compétence suivie et le nombre d'heures qui y ont été consacrées, du suivi des dossiers disciplinaires, déontologiques et criminels visant ses membres et, le cas échéant, des mesures correctives qui ont été prises.

Puis, l'article 267 de la même *Loi sur la police* serait modifié afin de préciser la forme et le contenu des informations que le directeur d'un corps de police ou l'autorité dont relève un constable spécial doit soumettre sur demande au ou à la ministre¹⁵⁸. Cette disposition serait modifiée pour y ajouter les passages soulignés suivants :

267. Le directeur d'un corps de police ou l'autorité dont relève un constable spécial, selon le cas, doit, sur demande du ministre, lui soumettre, dans les délais qu'il indique et selon la forme et les modalités qu'il détermine :

- 1° des rapports portant sur l'administration et les activités du corps de police ou des constables spéciaux, selon le cas ;
- 2° des rapports circonstanciés portant sur les situations qui, dans le territoire relevant de sa compétence, sont de nature à perturber l'ordre, la paix et la sécurité publique ou sur la situation de la criminalité et, s'il y a lieu, sur les mesures correctives qu'il entend prendre.
- 3° des états, des données statistiques et d'autres renseignements nécessaires afin d'évaluer l'état de la criminalité et l'efficacité de l'action policière ;
- 4° des renseignements et des documents nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Certes, il faut saluer ces mesures. La Commission s'interroge néanmoins sur la mise en œuvre effective de celles-ci alors que ses recommandations relatives à la définition d'indicateurs et de mécanismes de collecte de données uniformes et respectueux de la Charte n'ont pas été suivies à ce jour. En effet, l'évaluation de l'action policière commande de disposer au préalable de données permettant de mesurer la discrimination. La collecte

¹⁵⁸ *Id.*, art. 64.

de données désagrégées selon les motifs de discrimination pertinents, effectuée dans le but de lutter contre la discrimination et le profilage discriminatoire et conformément à l'ensemble des droits et libertés protégés par la Charte, est l'un des outils pour ce faire.

5.2 La définition d'indicateurs et la collecte de données

En 2011, la Commission précisait que la définition d'indicateurs et de mécanismes de collecte de données respectueux de l'ensemble des droits protégés par la Charte constitue « une condition essentielle pour mieux cerner les formes et l'ampleur de la discrimination ethnoraciale dans chacun des milieux institutionnels ciblés par la consultation »¹⁵⁹. Une telle collecte de données a d'ailleurs fait l'objet d'une des recommandations transversales de son rapport de consultation sur le profilage racial, adressées à tous les ministères et organismes publics concernés¹⁶⁰. Plusieurs recommandations spécifiques de ce rapport concernaient également la nécessité d'une cueillette et d'une publication systématique des données, notamment quant à la représentation des personnes racisées visées par l'action des services de police¹⁶¹. Depuis, la Commission a maintes fois réitéré ses recommandations relatives à une collecte de données désagrégées strictement encadrée par la Charte et visant à lutter contre le racisme, la discrimination systémique, le profilage racial, le profilage social et les autres profilages discriminatoires¹⁶².

Effectuer dans le but de lutter contre la discrimination et les profilages discriminatoires, une telle collecte de données doit permettre de dresser un état des lieux exhaustifs de ces phénomènes en fonction des différents motifs pertinents, tels que la « race », la couleur et l'origine ethnique ou nationale, mais aussi la condition sociale, le sexe, l'identité ou

¹⁵⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 16, p.21.

¹⁶⁰ *Id.*, p.22.

¹⁶¹ *Id.*, p.38.

¹⁶² Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2020-I), préc., note 16, p.90. Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Document de réflexion sur la notion de « racisme systémique »*, (Cat. 2.120-1.36), Jean-Sébastien Imbeault, 2021, p.122, [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/document_reflexion-racisme-systemique.pdf

l'expression de genre, l'orientation sexuelle, l'âge, la religion, la langue ainsi que le handicap¹⁶³. Ce portrait est par ailleurs essentiel pour identifier et définir les actions à prendre pour lutter contre la discrimination, le profilage racial, le profilage social et d'autres profilages discriminatoires. Il demeure ensuite tout autant nécessaire pour mesurer les résultats obtenus, le cas échéant, et rendre compte des mesures prises et de leur impact¹⁶⁴.

Dans un jugement rendu en matière de profilage racial, le Tribunal des droits de la personne confirme 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 défendeur], à conscientiser davantage les policiers et policières à ce phénomène et à mieux les outiller pour le combattre »¹⁶⁵. 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. »¹⁶⁶

Il convient en outre de référer aux recommandations répétées d'institutions internationales chargées de surveiller la mise en œuvre des droits prévus dans le cadre de conventions

¹⁶³ Voir notamment à ce sujet : COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observation générale n° 20, La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels* (art. 2, par. 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), Doc. N.U. E/C.12/GC/20, 2 juillet 2009, par. 41 ; COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observation générale n° 1 : Rapports des États parties*, 1989, par. 3.

¹⁶⁴ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p.49; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16, p.73.

¹⁶⁵ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (DeBellefeuille) c. Ville de Longueuil*, préc., note 18, par. 323.

¹⁶⁶ *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).

internationales par lesquelles le Québec s'est déclaré lié¹⁶⁷. De façon encore plus particulière, le CEDR recommandait dans ses dernières Observations finales concernant le Canada, et donc le Québec, « de recueillir systématiquement des données ventilées dans tous les ministères et services compétents afin d'améliorer le suivi et l'évaluation de l'application et de l'incidence des politiques visant à éliminer la discrimination raciale et les inégalités »¹⁶⁸. Il recommandait également de publier les données récoltées.

De nombreux rapports et travaux ont par ailleurs été rendus publics sur la question de la collecte de données, particulièrement en matière de sécurité publique¹⁶⁹. Citons l'appel à

¹⁶⁷ Voir notamment : CEDR, *Recommandation générale n° 36 (2020) sur la prévention et l'élimination du recours au profilage racial par les représentants de la loi*, Doc. N.U. CERD/C/GC/36, 17 décembre 2020, par. 50 ; RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES FORMES CONTEMPORAINES DE RACISME, DE DISCRIMINATION RACIALE, DE XÉNOPHOBIE ET DE L'INTOLÉRANCE QUI Y EST ASSOCIÉE, *Lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée et application intégrale et suivi de la Déclaration et du Programme d'action de Durban, Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée*, Doc. N.U. A/70/335, 20 août 2015 ; CEDR, *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.

¹⁶⁸ CEDR, *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. 6 b). Voir également : 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.

¹⁶⁹ Voir notamment : Rapport CCRP, préc., note 7, recommandation 133 ; Fannie LAFONTAINE, préc., note 120, proposition # 8 ; OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL ; préc., note 149 ; 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 57 ; COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, préc., note 42 ; ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, préc., note 119 ; MONTRÉAL SANS PROFILAGE, *Le profilage racial dans les pratiques policières. Point de vue et expériences de jeunes racisés à Montréal*, Rapport de recherche, 2018.

Ailleurs au Canada, voir par exemple : COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Un cadre pour un changement destiné à lutter contre le racisme systémique dans les services policiers*, 2021, [En ligne]. <https://www.ohrc.on.ca/fr/un-cadre-pour-un-changement-destin%C3%A9-%C3%A0-lutter-contre-le-racisme-syst%C3%A9mique-dans-les-services> ; BRITISH COLUMBIA OFFICE OF THE HUMAN RIGHTS COMMISSIONER, *Disaggregated demographic data collection in British Columbia: The grandmother perspective*, 2020, [En ligne]. <https://bchumanrights.ca/wp-content/uploads/BCOHR Sept2020 Disaggregated-Data-Report FINAL.pdf> ; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE (2020), préc., note 149 ; 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]. <https://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/Racial%20Disparity%20in%20Arrests%20and%20Charges%20TPS.pdf> ; NOVA SCOTIA HUMAN RIGHTS COMMISSION, préc., note 149 ; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE (2018), préc., note 149 ; 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*,

l'action n° 4 de la Commission Viens qui 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 »¹⁷⁰.

La *Loi de 2017 contre le racisme*, adoptée par la législature ontarienne, est également d'intérêt en la matière puisqu'elle inclut entre autres des dispositions relatives à « la collecte, l'utilisation et la gestion de renseignements, notamment de renseignements personnels, afin de repérer et surveiller les manifestations de racisme systémique et les disparités raciales en vue d'éliminer le racisme systémique et de faire progresser l'équité raciale »¹⁷¹.

Malgré l'ensemble de ce corpus législatif, jurisprudentiel et doctrinal, force est de constater que très peu de services de police québécois ont entrepris des démarches en vue de se conformer aux recommandations de la Commission en cette matière¹⁷².

On peut dès lors se demander dans quelle mesure les directeurs de ces services de police pourront — comme le prévoit l'article 64 du projet de loi n° 18 — soumettre les états, données et statistiques permettant d'évaluer l'efficacité de l'action policière à la

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]. <https://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#:~:text=Les%20donn%C3%A9es%20devraient%20%C3%AAtre%20collect%C3%A9es,%27ide ntification%20de%20l%27%C3%A9l%C3%A8ve.&text=Les%20m%C3%A9thodes%20de%20collecte %20des,divulgarion%20doivent%20%C3%AAtre%20soigneusement%20contr%C3%B4l%C3%A9s.>

Voir également : LE CENTRE DE GOUVERNANCE DE L'INFORMATION DES PREMIÈRES NATIONS, *Principes de PCAP® et gouvernance de l'information*, [En ligne]. <https://fnigc.ca/fr/ce-que-nous-faisons/principes-de-pcap-et-gouvernance-de-linformation/>

¹⁷⁰ COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, préc., note 42, p.240.

¹⁷¹ *Loi de 2017 contre le racisme*, L.O. 2017, c. 15, art. 6. Voir également : COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire présenté au Comité permanent des affaires gouvernementales sur le Projet de loi 114, Loi prévoyant des mesures contre le racisme*, 2017, [En ligne]. <https://www.ohrc.on.ca/fr/m%C3%A9moire-pr%C3%A9sent%C3%A9-par-la-codp-au-comit%C3%A9-permanent-des-affaires-gouvernementales>

¹⁷² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-l), préc., note 16, p.72 et suiv.

demande du ou de la ministre de la Sécurité publique. On doit en outre déplorer que le projet de loi n° 18 ne prévoit pas que ces informations doivent être rendues publiques périodiquement.

La Commission recommande donc ce qui suit à ce sujet.

RECOMMANDATION 5

La Commission recommande de modifier le projet de loi n° 18 afin de prévoir la fixation des balises relatives à la définition d'indicateurs uniformes ainsi qu'à une collecte de données désagrégées, respectueuses de l'ensemble des droits et libertés de la personne, ayant pour but de déceler les manifestations de discrimination, notamment de discrimination systémique, à toutes les étapes de l'action policière. Ces balises devraient porter sur la collecte, mais aussi l'utilisation, la gestion et la disposition des données.

La Commission recommande également que ces balises soient définies en collaboration avec des experts indépendants en la matière et après consultation des représentants des peuples autochtones ainsi que des membres des communautés racisées et autres minorités historiquement victimes de discrimination.

La Commission recommande enfin que ces balises impliquent notamment que :

- **les données soient collectées de façon désagrégée en fonction des motifs de discrimination pertinents ;**
- **des modalités complémentaires de suivi en matière de discrimination, de profilage racial, de profilage social et autres profilages discriminatoires soient prévues, entre autres afin de documenter de manière qualitative l'expérience des populations concernées avec les services de police du Québec ;**
- **les agents et intervenants appelés à recueillir les données reçoivent une formation adéquate en la matière, mise à jour au besoin ;**
- **les données recueillies soient rendues publiques de manière désagrégée et dépersonnalisées, dans le respect des droits et libertés protégés par la Charte et particulièrement des règles relatives à la protection du droit au respect de sa vie privée et des renseignements personnels ;**
- **et que ces données fassent l'objet d'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 ciblées 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.**

6 LES RECOURS AUPRÈS D'ORGANISMES DE SURVEILLANCE ET DE CONTRÔLE

Au-delà des dispositions plus générales relatives à la reddition de comptes, les enjeux de confiance du public envers l'institution policière et les phénomènes de non-recours ou de sous-protection traités dans la précédente partie du présent mémoire rappellent l'importance de la mission que poursuivent les organismes de surveillance et de contrôle de l'activité policière, mais aussi la nécessité qu'ils puissent exercer celle-ci en toute indépendance et impartialité de même qu'avec la transparence requise.

Les obstacles liés aux recours que peuvent entreprendre les personnes qui estiment avoir été victimes de discrimination ou de profilage racial de la part de policiers ou policières ont d'ailleurs été discutés dans plusieurs entretiens ainsi que dans 10 des 13 groupes de discussion que la Commission a organisés dans le cadre du bilan de la mise en œuvre de ses recommandations en la matière. Les témoignages alors recueillis portaient plus généralement sur des enjeux tels que la connaissance et la disponibilité des recours de même que l'importance de la confiance et le phénomène du non-recours traité ci-dessus¹⁷³.

C'est à la lumière de ce bilan et de l'ensemble de ses travaux en la matière que la Commission souhaite s'attarder à certaines des dispositions du projet de loi n° 18 portant sur l'encadrement législatif du Commissaire à la déontologie policière, du Comité de déontologie policière et du BEI.

173

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16, p.146.

6.1 Le système de déontologie policière

6.1.1 Les modifications aux fonctions et pouvoirs confiés au Commissaire à la déontologie policière

La Commission tient d'abord à saluer l'énoncé explicite que le projet de loi n° 18 introduirait à la *Loi sur la police* « d'un rôle de prévention et d'éducation en matière de déontologie policière »¹⁷⁴. Elle accueille aussi positivement le pouvoir d'enquête de sa propre initiative que le législateur souhaite octroyer au Commissaire¹⁷⁵. Ces dispositions du projet de loi n° 18 répondent à des recommandations que la Commission avait formulées en 2011 et qu'elle avait réitérées en 2020¹⁷⁶.

Considérant l'importance de mieux faire connaître les recours disponibles et en vue d'assurer un meilleur accès à la justice, la Commission a par ailleurs recommandé que soit modifiée la *Loi sur la police* afin que le Commissaire à la déontologie policière ait l'obligation d'informer le plaignant qui allègue être victime d'un comportement discriminatoire qu'il peut également porter plainte à la Commission. Celui-ci conserverait alors la responsabilité de formuler une telle plainte s'il le souhaite. Le cas échéant, la Commission traiterait la plainte conformément à l'ensemble des règles et pratiques prévues en la matière, par exemple quant aux conditions de recevabilité des plaintes qu'elle reçoit, aux règles de prescription et à la discrétion que la Charte lui confère pour refuser ou cesser d'agir¹⁷⁷. Cette obligation d'informer devrait en outre être mise en œuvre dans le respect des missions respectives du Commissaire à la déontologie et de la Commission ainsi que de la finalité des recours en discrimination et en déontologie.

La Commission juge donc pertinent de réitérer la recommandation suivante.

¹⁷⁴ Projet de loi n° 18, art. 11 (2).

¹⁷⁵ *Id.*, art. 31.

¹⁷⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 16, p.49, recommandation 31 et 32. Voir ÉGALEMENT COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16, p.149, recommandation 25. Voir aussi COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, préc., note 42, appel à l'action 39, p.308.

¹⁷⁷ Charte, art. 77.

RECOMMANDATION 6

La Commission recommande d'amender le projet de loi n° 18 afin qu'il modifie la *Loi sur la police* de façon que le Commissaire à la déontologie policière ait l'obligation d'informer le plaignant qui allègue être victime d'un comportement discriminatoire qu'il peut également porter plainte à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Celui-ci conserverait alors la responsabilité de porter plainte s'il le souhaite. Le cas échéant, la Commission traiterait la plainte conformément à l'ensemble des règles et pratiques prévues en la matière.

La Commission offre sa collaboration au législateur afin de discuter et convenir des modalités suivant lesquelles une telle obligation pourrait être mise en œuvre.

6.1.2 Le traitement des plaintes par le Commissaire à la déontologie

Le projet de loi n° 18 propose par ailleurs plusieurs modifications aux dispositions de la *Loi sur la police* établissant les règles relatives au traitement des plaintes par le Commissaire à la déontologie¹⁷⁸. La Commission s'est plus particulièrement attardée aux suivantes.

A. L'introduction d'une distinction entre plainte et signalement

La Commission note d'abord à ce sujet la distinction qu'introduirait le projet de loi n° 18 quant à la possibilité de formuler au Commissaire une plainte ou un signalement relatif à la conduite d'un policier ou d'une policière dans l'exercice de ses fonctions¹⁷⁹. Cette proposition fait suite aux recommandations du Commissaire lui-même. Dans le cadre de son mémoire au CCRP, il soulignait ainsi que la possibilité pour toute personne de lui formuler une plainte, tel que le prévoit l'actuel article 143 de la *Loi sur la police*, « suscite énormément de controverse auprès des services de police et des associations représentant les intérêts de policiers » et qu'il « faut prendre acte de ces critiques »¹⁸⁰. Le Commissaire relevait pourtant que :

¹⁷⁸ Projet de loi n° 18, art. 19 à 39.

¹⁷⁹ Projet de loi n° 18, art. 19.

¹⁸⁰ COMMISSAIRE À LA DÉONTOLOGIE POLICIÈRE, *Le régime de déontologie policière et ses enjeux actuels*, Mémoire au Comité consultatif sur la réalité policière, 2020, p.15, [En ligne].

ou dénuées de pertinence. Au contraire, il s'agit souvent de reproches sérieux qui permettent de faire la lumière sur des situations qui n'auraient pas pu faire autrement l'objet d'un examen par le Commissaire. Dans un système qui vise à assurer la protection « [...] règle générale, les plaintes déposées par les plaignants tiers sont loin d'être frivoles du public et qui repose en grande partie sur la confiance que celui-ci entretient envers les policiers, il semble primordial de maintenir cette possibilité pour un citoyen non impliqué de dénoncer une situation qu'il considère comme étant problématique. »¹⁸¹

Considérant les enjeux de méfiance à l'égard du travail policier qui perdurent pour différentes parties de la population¹⁸², la Commission est d'avis que la possibilité pour une personne de dénoncer une situation au Commissaire bien qu'elle n'ait pas été directement impliquée dans celle-ci demeure plus essentielle que jamais. Cela dit, elle souhaite réserver ses commentaires plus approfondis sur le sujet, notamment afin de tenir compte de l'impact qu'auraient ces changements, le cas échéant.

B. Le délai de prescription

L'article 24 du projet de loi n° 18 viendrait modifier le délai de prescription applicable à une plainte, ou un signalement, en déontologie policière¹⁸³. Dans le cas d'une plainte, celui-ci passerait d'un an à trois ans à compter de la date de l'événement ou de la connaissance de l'événement donnant lieu à la plainte. Pour ce qui est d'un signalement, ce délai serait établi à trois ans à compter de la date de l'événement.

Toujours dans la perspective d'améliorer l'accès à la justice, la Commission accueille positivement cette mesure. Elle mettrait d'ailleurs en œuvre l'un des appels à l'action de la Commission Viens¹⁸⁴.

https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/pratiques_policiers/memoires_ccrp/3011_deontologie.pdf

¹⁸¹ *Id.*

¹⁸² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16, p.148. Voir également l'introduction de la partie 5 du présent mémoire.

¹⁸³ *Loi sur la police*, préc., note 9, art. 150.

¹⁸⁴ COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, préc., note 42, p.308, appel à l'action n° 38.

À ce sujet, la Commission estime toutefois impératif d'amender le projet de loi n° 18 afin de s'assurer que le délai de prescription d'un recours découlant de l'application de la Charte ne puisse être de moins de trois ans. Le délai de prescription « exceptionnellement court »¹⁸⁵ prescrit en vertu de la *Loi sur les cités et villes*¹⁸⁶ ne devrait ainsi pouvoir être appliqué à un recours visant la réparation d'un préjudice résultant d'une violation de droits ou de libertés protégés par la Charte.

Comme la Commission le notait dans le cadre de son mémoire au CCRP :

« 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. »¹⁸⁷

La Commission le rappelait également, 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 ». Cependant, des dispositions particulières, qui prévoient une période de prescription plus courte, peuvent 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 préposés. En l'absence de préjudice corporel¹⁸⁸, 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 en matière de profilage discriminatoire.

¹⁸⁵ 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.

¹⁸⁶ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19.

¹⁸⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p.53.

¹⁸⁸ C.c.Q., art. 2926.1 et 2930. Voir par exemple : *Ligue des Noirs du Québec c. Ville de Montréal*, 2019 QCCS 3319, par. 51.

Ainsi, la Commission a régulièrement été confrontée à la difficulté que pose ce délai de prescription de six mois. Elle note également que le délai de prescription de six mois applicable en vertu de l'article 1112.1 du *Code municipal du Québec* est susceptible de poser de telles difficultés.

C'est pourquoi elle est d'avis que le projet de loi n° 168 — présenté devant l'Assemblée nationale en 2017¹⁸⁹, mais mort au feuilleton 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. Retenons 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 signalé dans le rapport d'activités de 2017 de ce tribunal : « compte tenu de leur importance, tout recours fondé sur les droits fondamentaux garantis par la Charte devrait effectivement bénéficier d'un délai prolongé, permettant ainsi de garantir aux justiciables un recours utile et effectif »¹⁹⁰.

La Commission recommande donc ce qui suit à ce sujet.

RECOMMANDATION 7

La Commission recommande au législateur d'amender le projet de loi n° 18 afin de s'assurer que le délai de prescription d'un recours découlant de l'application de la Charte ne puisse être de moins de trois ans.

Plus précisément, la Commission recommande de modifier l'article 2930 du *Code civil du Québec* de façon à ce que, malgré toute disposition contraire, l'exigence de donner un avis préalablement à l'exercice d'une action, ou d'intenter celle-ci dans un délai inférieur à un délai prévu par le Livre huitième du Code, ne puisse faire échec à ce dernier délai lorsque l'action est fondée sur l'obligation de réparer le préjudice résultant d'une violation de droits et libertés protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne*.

¹⁸⁹ *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).

¹⁹⁰ TRIBUNAL DES DROITS DE LA PERSONNE, *Rapport d'activités 2017, Au cœur des droits et libertés*, 2018, p.4, [En ligne]. <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs3301559>

C. Le processus de conciliation

Les articles 26 et 27 du projet de loi n° 18 portent ensuite sur les règles relatives à la conciliation prescrites par la *Loi sur la police* dans le cadre du traitement d'une plainte par le Commissaire à la déontologie policière.

La Commission déplore toutefois qu'aucune disposition du projet de loi ne vienne répondre à la recommandation qu'elle a plusieurs fois formulée en vue de rendre facultatif ce processus de conciliation. En 2011, elle recommandait ainsi une révision de « la *Loi sur la police* de manière à rendre facultatif le processus de conciliation lorsqu'une plainte est déposée au Commissaire à la déontologie policière, et à garantir une enquête dès lors que celui-ci a des raisons de croire que le Code de déontologie des policiers du Québec a été enfreint »¹⁹¹.

Plus récemment, dans le cadre du bilan qu'elle a rendu public en 2020, la Commission convenait que le contexte judiciaire a évolué depuis 2011, entre autres par la mise en valeur des modes alternatifs de règlement des différends. La Commission y concourt d'ailleurs dans l'accomplissement de sa mission, par exemple à travers les services de médiation qu'elle offre. Il convient néanmoins à nouveau de « rappeler l'importance qui doit être mise sur le caractère volontaire et consensuel du recours à des modes de prévention et de règlement des différends et des litiges »¹⁹². C'est pourquoi la Commission réitère la recommandation suivante.

RECOMMANDATION 8

La Commission recommande que l'article 147 de la Loi sur la police soit révisé de manière à ce que le processus de conciliation prévu lorsqu'une plainte est déposée au Commissaire à la déontologie policière soit volontaire.

¹⁹¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 16, p.51.

¹⁹² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 18, p.149; citant 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° 28, Loi instituant le nouveau Code de procédure civile*, (Cat. 2.412.54.12), 2013, p.5, [En ligne].
https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL28_code_procedure_civile.pdf
Voir également : PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 11, p.5.

La Commission recommande en outre que cette disposition précise que l'une des parties puisse, en tout temps, selon sa seule appréciation et sans être tenue de dévoiler ses motifs, y mettre fin, sans nuire à la suite du processus.

D. La coopération des policiers et policières au processus

Enfin, la Commission note les modifications que propose le projet de loi n° 18 à l'article 192 de la *Loi sur la police*¹⁹³ et déplore que le législateur n'ait pas donné suite à la recommandation qu'elle a plusieurs fois formulée en regard de cette disposition.

Depuis 2011, la Commission recommande ainsi de modifier « la *Loi sur la police* afin d'abroger l'article 192 qui confère aux policiers et policières le droit au silence et à la non-collaboration, étant donné que le processus de déontologie policière est de nature civile et non criminelle »¹⁹⁴. Elle a réitéré cette recommandation dans le cadre du bilan qu'elle a produit en 2020.

Cette recommandation de la Commission est entre autres fondée sur la jurisprudence relative à l'article 11 de la Charte canadienne. Pour rappel, cet article relatif aux affaires criminelles et pénales prévoit que tout inculpé a notamment droit « de ne pas être contraint de témoigner contre lui-même dans toute poursuite intentée contre lui pour l'infraction qu'on lui reproche »¹⁹⁵. La Cour suprême a toutefois établi que cette disposition ne trouvait pas application en droit disciplinaire¹⁹⁶. Elle a en outre précisé que cette disposition « ne s'applique pas aux procédures disciplinaires de la police [...] »¹⁹⁷ puisqu'elles « ne sont pas de nature criminelle et ne comportent pas de conséquences pénales »¹⁹⁸.

¹⁹³ Projet de loi n° 18, art. 39.

¹⁹⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 16, p.51.

¹⁹⁵ *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, c. 11 (R.-U.)], art. 11c).

¹⁹⁶ *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 RCS 541.

¹⁹⁷ *Burnham c. Police de la Communauté urbaine de Toronto*, [1987] 2 R.C.S. 572, par. 5.

¹⁹⁸ *Id.*

En 1997, le Protecteur du citoyen écrivait, quant à lui, ce qui suit à ce propos :

« À l'occasion de l'étude d'un projet de loi qui modifie la *Loi sur l'organisation policière*, nous ne saurions nous abstenir de dénoncer la faille que constitue l'article 87 de la loi, en matière de déontologie policière.

En effet, alors que l'article 85 interdit à toute personne d'entraver le travail du commissaire ou d'un enquêteur, de les tromper, de refuser de leur fournir un renseignement ou un document, de refuser de leur laisser en prendre copie, de cacher ou de détruire un tel document, et alors que les articles 84 et 86 affirment les pouvoirs d'enquête des enquêteurs et du commissaire, l'article 87 édicte que ces articles 84 à 86 " ne s'appliquent pas à l'encontre d'un policier qui fait l'objet d'une plainte". En somme, le policier visé par une plainte a droit au silence le plus complet et il pourrait impunément entraver l'enquête, tromper l'enquêteur et cacher ou détruire des documents.

Cette situation privilégiée du policier, sans précédent en matière de déontologie, fausse complètement l'équilibre du système ; on ne saurait sérieusement viser l'amélioration d'un système de déontologie policière tout en maintenant semblable disposition diamétralement opposée à toute recherche de vérité. »¹⁹⁹

La Commission recommande donc à nouveau ce qui suit.

RECOMMANDATION 9

La Commission recommande de modifier le projet de loi n° 18 afin d'abroger l'article 192 de la *Loi sur la police* qui confère aux policiers et policières le droit au silence et à la non-collaboration, étant donné que le processus de déontologie policière est de nature civile et non criminelle.

E. La composition des membres du personnel du Commissaire à la déontologie

Enfin, la Commission déplore que le libellé actuel du projet de loi n° 18 ne permette pas de répondre à la recommandation de la Commission relative à la composition du personnel du Commissaire à la déontologie policière.

En 2011, dans le cadre de la consultation menée par la Commission, « plusieurs participants ont déploré que les personnes issues des minorités ethniques et racisées ne soient pas équitablement représentées au sein de l'institution ainsi que le fait qu'il y a une

¹⁹⁹ PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 11, p.9.

trop grande proportion d'ex-policiers parmi les enquêteurs »²⁰⁰. La Commission a formulé une recommandation particulière à cet égard.

Constatant que l'enjeu perdure, la Commission a réitéré cette recommandation en 2020, après avoir fait le bilan de la mise en œuvre de ses recommandations en matière de profilage racial et de discrimination systémique. La Commission a pris acte des réponses offertes par le MSP dans le cadre de ce bilan quant à « la pertinence d'employer d'anciens policiers pour exercer ces fonctions »²⁰¹. Elle tient toutefois également compte de la méfiance que cela risque d'entraîner pour les personnes qui peuvent être appelées à porter plainte au Commissaire à la déontologie. Dans au moins un groupe de discussion mené dans le cadre de ce bilan, des participants ont en effet exprimé leurs préoccupations à cet égard : « on dirait que ça ne sert à rien, parce que des policiers enquêtent sur des policiers »²⁰².

La Commission réitère donc la recommandation qui suit.

RECOMMANDATION 10

La Commission recommande de modifier le projet de loi n° 18 afin qu'il prévoit modifier *Loi sur la police* pour y préciser qu'au moins la majorité des membres du personnel du Commissaire à la déontologie policière soit composée de civils qui ne sont pas des ex-policiers ou d'ex-policières, et ce, en excluant les conciliateurs pour lesquels la loi prévoit déjà qu'ils ne peuvent être ni avoir été des policiers/policières.

6.2 Le Bureau des enquêtes indépendantes

En 2011, notamment à la suite des graves constats dressés par le Protecteur du citoyen²⁰³, la Commission a formulé plusieurs recommandations eu égard à la mise sur pied du BEI, essentiellement en vue d'assurer l'indépendance, l'impartialité, la

²⁰⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 16, p.52. Voir aussi, entre autres, PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 11., p.2.

²⁰¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16, p.144.

²⁰² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16, Gr. 7.

²⁰³ PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 149.

transparence et l'imputabilité de celui-ci²⁰⁴. La Commission le mentionnait encore récemment, le BEI doit être « un mécanisme important de responsabilisation pour renforcer la confiance du public dans les activités policières »²⁰⁵. À la lumière de récents travaux sur le sujet, elle constatait pourtant que celui-ci n'a pas encore atteint cet objectif phare de restaurer la confiance du public dans les activités policières²⁰⁶.

En ce sens, il convient de saluer certaines des dispositions du projet de loi n° 18 relatives au BEI. Référons par exemple à l'article 77 du projet de loi qui, s'il était adopté, donnerait suite à une recommandation de la Commission²⁰⁷. Ainsi, le directeur du BEI aurait l'obligation de communiquer au public un résumé de l'enquête lorsque le directeur des poursuites criminelles et pénales décide de ne pas porter des accusations à la suite d'une enquête.

La Commission constate cependant que d'autres recommandations qu'elle a formulées à propos du BEI n'ont toujours pas été mises en œuvre et sont passées sous silence par la proposition législative en cours d'adoption. Certaines de ces recommandations rejoignent d'ailleurs des propositions plus récemment rendues publiques par M^e Fannie Lafontaine eu égard aux enquêtes touchant des allégations de nature criminelles formulées par une personne autochtone à l'encontre d'un policier²⁰⁸. Étant donné que le présent mémoire s'adresse d'abord au législateur, la Commission souhaite plus particulièrement insister sur les recommandations suivantes.

²⁰⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 16. Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2016), préc., note 16; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 16; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2014), préc., note 16; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 16.

²⁰⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p.55.

²⁰⁶ *Id.* ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16, p.147. Voir également, par exemple : Fannie LAFONTAINE, préc., note 120.

²⁰⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 16, p.50.

²⁰⁸ F. LAFONTAINE, préc., note 120, proposition # 9.

6.2.1 Le rôle et la compétence du BEI

La Commission accueille positivement le fait que le législateur envisage élargir la compétence du BEI afin que celui-ci enquête également sur toute allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier ou une policière²⁰⁹.

Considérant l'importance de garantir l'indépendance du BEI, la Commission tient néanmoins à réitérer ses recommandations visant, d'une part, à ce que ce dernier puisse, dans le respect de ses compétences, mener une enquête à l'initiative de son directeur et, d'autre part, qu'il puisse recevoir un signalement de toute personne ayant eu connaissance d'un événement susceptible d'entrer dans son champ de compétence.

RECOMMANDATION 11

La Commission recommande d'amender le projet de loi n° 18 afin qu'il modifie la *Loi sur la police* de façon à ce que :

- **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 d'un événement susceptible d'entrer dans le champ de compétence de celui-ci.**

6.2.2 La composition du BEI

La Commission déplore en outre que le projet de loi n° 18 ne réponde pas aux différentes recommandations qu'elle a formulées en ce qui a trait plus particulièrement à la composition du BEI.

Certes, la mise en œuvre du BEI a constitué une avancée notable. D'importantes préoccupations sont pourtant demeurées quant à l'indépendance et l'impartialité de celui-

²⁰⁹

Projet de loi n° 18, art. 65. Notons que cela inclurait toute allégation relative à une infraction criminelle commise par un membre du Bureau des enquêtes indépendantes, auquel cas le ministre devrait en être informé et il confierait l'enquête au corps de police qu'il désigne (Projet de loi n° 18, art. 65 et 66).

ci, plus particulièrement en ce qui a trait à sa composition²¹⁰. La Commission, notamment, a maintes fois insisté sur l'importance que les enquêteurs et enquêtrices qui y œuvrent soient majoritairement des personnes civiles n'ayant jamais été policiers ou policières²¹¹. L'équipe du BEI ne devrait qu'au besoin s'adjoindre l'expertise d'ex-policiers ou ex-policieres. Ajoutons même qu'il serait préférable que ces ex-policiers ou ex-policieres n'aient pas œuvré au sein d'un corps de police pendant un certain temps avant d'être éligibles à la fonction d'enquêteur du BEI. Enfin, en aucun cas, un enquêteur ou une enquêtrice du BEI ne devrait pouvoir être impliqué dans une enquête qui concerne un corps de police duquel il a été membre ou employé²¹².

La Commission recommande ainsi de modifier le projet de loi n° 18 afin de tenir compte particulièrement de la recommandation suivante²¹³.

RECOMMANDATION 12

La Commission recommande d'amender le projet de loi n° 18 afin d'inscrire dans la *Loi sur la police* que :

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

²¹⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 16, p.147; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2016), préc., note 16; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 16; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2014), préc., note 16; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 16.

²¹¹ *Id.*, voir aussi, par exemple : BUREAU DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES, *Rapport du Bureau des enquêtes indépendantes (Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes)*, 2013, chapitre 6, article 10), 2019, recommandation 7, [En ligne]. https://www.bei.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/publications/2019-07-31_-_Rapport_VF.pdf; PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 149.

²¹² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 16, p.36.

²¹³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p.56.

7 LA LOI VISANT À AIDER À RETROUVER DES PERSONNES DISPARUES

Enfin, la Commission souhaite s'attarder brièvement au chapitre II du projet de loi n° 18 qui a pour objet l'édiction de la *Loi visant à aider à retrouver des personnes disparues*. La Commission résumera les principales dispositions de ce chapitre puis, conformément à sa mission, elle évaluera la conformité de celles-ci à la Charte.

7.1 De nouvelles mesures visant à aider à retrouver des personnes disparues

Il convient d'abord de noter qu'au sens de cette loi, une personne disparue s'entendrait d'une personne « qui n'a pas été en contact avec les personnes qui seraient normalement en contact avec elle ou pour laquelle il est raisonnable de craindre pour sa sécurité ou sa santé dans les circonstances ». Pour être qualifiée comme telle, une personne disparue devrait en outre être « introuvable malgré les efforts raisonnables ayant été faits par un corps de police pour la retrouver »²¹⁴.

Certaines dispositions de cette loi porteraient également sur la personne qui accompagne une personne disparue, mais il devrait alors s'agir « d'une personne pour laquelle il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elle accompagne une personne disparue qui est mineure ou en situation de vulnérabilité au sens du paragraphe 4° de l'article 2 de la *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité* (chapitre L-6.3) »²¹⁵.

7.1.1 Une ordonnance de communication de renseignements

Dans un tel contexte, un juge de la Cour du Québec ou un juge de paix magistrat pourrait ordonner à une personne, une société ou un autre groupement de personnes de communiquer certains renseignements visés par la loi et qui concernent la personne disparue ou la personne qui l'accompagne. L'ordonnance pourrait être rendue « sur demande, à la suite d'une déclaration faite par écrit et sous serment d'un membre d'un

²¹⁴ Projet de loi n° 18, art. 89 (art. 1 al. 1 (1) et (2)).

²¹⁵ Projet de loi n° 18, art. 89 (art. 1 al. 2).

corps de police »²¹⁶. Elle ne pourrait par ailleurs être accordée que si le juge « est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire que les renseignements aideront le corps de police à retrouver la personne disparue et qu'ils sont en la possession de la personne en cause ou à sa disposition »²¹⁷.

L'ordonnance pourrait concerner une très vaste gamme de renseignements, notamment des renseignements relatifs à l'identité ; des communications téléphoniques, des communications électroniques et des renseignements relatifs à un appareil de communication ; des signaux de positionnement et des données de localisation ; des photos et des vidéos, y compris des images de télévision en circuit fermé ; des renseignements de santé et de services sociaux ; des renseignements relatifs à l'enfant recevant des services de garde ; des renseignements relatifs à l'élève, à l'enfant recevant un enseignement à la maison ou à l'étudiant ; des renseignements relatifs à l'emploi, à la fonction ou à la charge ; des renseignements relatifs au moyen de transport, au déplacement et à l'hébergement ; des renseignements financiers, y compris le lieu, la date et l'heure des dernières transactions effectuées ou encore tout autre renseignement qu'elle précise et que le juge estime approprié²¹⁸.

L'ordonnance devrait toutefois indiquer les renseignements devant être communiqués au cas par cas et pourrait être assortie des modalités que le juge estime appropriées²¹⁹. Le juge pourrait en outre « modifier [l'ordonnance], la révoquer ou accorder un nouveau délai qu'il fixe, s'il est convaincu, sur demande, à la suite d'une déclaration faite par écrit et sous serment d'un membre d'un corps de police, que l'intérêt public le justifie »²²⁰.

²¹⁶ Projet de loi n° 18, art. 89 (art. 3 al. 1).

²¹⁷ Projet de loi n° 18, art. 89 (art. 3 al. 2).

²¹⁸ Projet de loi n° 18, art. 89 (art. 4).

²¹⁹ Projet de loi n° 18, art. 89 (art. 3 al. 3).

²²⁰ Projet de loi n° 18, art. 89 (art. 3 al. 4).

7.1.2 Une autorisation de pénétrer dans un lieu

En vertu de l'article 5 cette nouvelle loi, un juge de la Cour du Québec ou un juge de paix magistrat pourrait accorder l'autorisation de pénétrer dans un lieu, y compris une maison d'habitation. Une telle autorisation pourrait également être accordée « sur demande à la suite d'une déclaration faite par écrit et sous serment d'un membre d'un corps de police »²²¹, si le juge est « convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne disparue se trouve dans ce lieu et qu'il est nécessaire d'y pénétrer pour assurer sa santé ou sa sécurité »²²².

7.2 L'importance d'assurer l'équilibre des droits

La Commission ne peut que saluer l'objectif poursuivi par le projet de loi n° 18 en prévoyant l'édiction d'une nouvelle *Loi visant à aider à retrouver des personnes disparues*.

Selon les circonstances, les mesures proposées par le projet de loi sont d'ailleurs susceptibles d'assurer une meilleure protection de droits garantis par la Charte. Référons notamment au droit à la sûreté et à l'intégrité de sa personne²²³, particulièrement dans les cas où on peut en effet craindre pour la santé et la sécurité de la personne disparue. Selon les situations, le droit de tout enfant à la protection, à la sécurité et à l'attention de ses parents ou des personnes qui en tiennent lieu²²⁴ pourrait en outre être mieux soutenu par la mise en œuvre de cette loi. Et il en est de même du droit de toute personne âgée ou handicapée d'être protégée contre toute forme d'exploitation ainsi que son droit à la protection et à la sécurité que doivent lui apporter sa famille ou les personnes qui en tiennent lieu²²⁵.

²²¹ Projet de loi n° 18, art. 89 (art. 5).

²²² Projet de loi n° 18, art. 89 (art. 5).

²²³ Charte, art. 1.

²²⁴ Charte, art. 39.

²²⁵ Charte, art. 48.

Retenons toutefois que la loi envisagée est également susceptible de porter atteinte à certains droits garantis par la Charte. Les dispositions prévues au projet de loi n° 18 risquent d'abord d'enfreindre le droit au respect de sa vie privée²²⁶ des personnes disparues et/ou des personnes qui les accompagnent, mais aussi, le cas échéant, de personnes ciblées par une ordonnance ou autorisation. Considérant les différentes situations qui pourraient entrer dans le champ d'application de la nouvelle loi, le droit à l'inviolabilité de sa demeure²²⁷ et l'interdiction de pénétrer chez autrui et d'y prendre quoi que ce soit sans son consentement exprès ou tacite²²⁸ de même que le droit au respect du secret professionnel²²⁹ pourraient être mis en cause.

Il est vrai que ces droits énoncés au chapitre I de la Charte ne sont pas absolus et que leur exercice peut faire l'objet de certains aménagements. L'article 9.1. de la Charte permet ainsi d'encadrer l'exercice des droits fondamentaux énoncés aux articles 1 à 9 de la Charte. Cet article se lit comme suit :

9.1. Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de la laïcité de l'État, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice.

Pour se prévaloir de cette disposition, le gouvernement doit « démontrer que la loi restrictive n'est ni irrationnelle ni arbitraire et que les moyens choisis sont proportionnés au but visé »²³⁰. Dans un premier volet de l'analyse fondée sur l'article 9.1, le gouvernement doit d'abord prouver que l'objectif poursuivi par la mesure contestée est suffisamment important pour justifier l'atteinte à une liberté ou un droit garanti par la Charte. Cet objectif doit être « urgent et réel »²³¹. On peut penser que cette étape ne poserait pas problème dans le cas de la nouvelle loi.

²²⁶ Charte, art. 5.

²²⁷ Charte, art. 7.

²²⁸ Charte, art. 8.

²²⁹ Charte, art. 9.

²³⁰ Voir notamment : *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712 ; *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844 ; *Syndicat Northcrest c. Amselem*, [2004] 2 R.C.S. 551.

²³¹ *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, par. 69.

Cela dit, dans le cadre du deuxième volet de l'analyse de raisonnabilité, le gouvernement devrait également établir que les moyens choisis pour atteindre cet objectif répondent aux exigences de rationalité et de proportionnalité établies par la jurisprudence. Ils seront considérés raisonnables si :

- a. les moyens adoptés ont un lien rationnel avec l'objectif visé ;
- b. ils sont de nature à porter le moins possible atteinte au droit touché ; et
- c. il y a proportionnalité entre les effets préjudiciables des mesures et leurs effets bénéfiques²³².

Mentionnons à cet égard que l'application de l'article 9.1 de la Charte est l'un des moyens qui permettent de concilier les droits de chacun, notamment dans les situations où il y a conflit entre ces droits et libertés comme ce pourrait être le cas dans le cadre de la mise en œuvre de la loi proposée. Cette démonstration appartient au gouvernement. La Commission souhaite néanmoins rappeler la nécessité de s'assurer que les moyens retenus permettent de maintenir cet équilibre des droits en fonction des différentes étapes de la démonstration précitée. Dans cette perspective, il semble permis de se demander si l'article 3 de la nouvelle loi — relatif à l'ordonnance de communication de renseignements — ne devrait pas prévoir que le juge peut rendre celle-ci s'il est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire que les renseignements aideront le corps de police à retrouver la personne disparue et qu'ils sont en possession ou à la disposition de la personne en cause, mais aussi qu'il y a des motifs raisonnables de craindre pour sa sécurité ou sa santé dans les circonstances²³³.

7.3 Le caractère express d'une disposition permettant la levée du droit au respect du secret professionnel

Le projet de loi n° 18 suscite par ailleurs des commentaires plus spécifiques en ce qui a trait au droit au respect du secret professionnel précité. Retenons qu'une personne tenue

²³² *Id.*, par. 70.

²³³ Tel que mentionné précédemment, l'article 5 de la nouvelle loi, qui concerne l'autorisation de pénétrer dans un lieu, prévoit quant à lui que le juge doit être convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne disparue se trouve dans ce lieu et qu'il est nécessaire d'y pénétrer pour assurer sa santé ou sa sécurité

à celui-ci ne peut divulguer les renseignements confidentiels qui lui ont été révélés en raison de son état ou de sa profession à moins d'y être autorisés par celui ou celle qui leur a fait ces confidences ou par une disposition expresse de la loi²³⁴. Au Québec, l'ensemble des personnes professionnelles visées par le *Code des professions*²³⁵ est tenu de respecter cette obligation. La Charte prescrit même que le tribunal doive, d'office, assurer le respect du secret professionnel²³⁶.

Comme la Commission le soulignait encore récemment, la levée du secret professionnel devrait être le plus limitée possible, notamment parce que « chacune de ses autorisations légales est susceptible d'éroder la confiance des personnes qui consultent les professionnels et de les inciter à retenir des informations »²³⁷. Mentionnons, par exemple, que le *Code des professions*, comme modifié en 2017²³⁸, permet aux professionnels de communiquer des renseignements confidentiels, mais seulement 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. La Commission a en outre déjà signalé à ce propos 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 »²³⁹. Elle ajoutait également que, le cas échéant, cette recherche ne devrait « viser que les renseignements strictement

²³⁴ Charte, art. 9.

²³⁵ *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 60.4.

²³⁶ Charte, art. 9 al. 3.

²³⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale concernant le projet de loi n° 96, Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*, (Cat. 2.412.14), 2021, p.65, [En ligne]. https://www.cdpedj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL96_langue-officielle.pdf

²³⁸ *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 ».

²³⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p.22.

pertinents à la situation et leur divulgation ne devrait être faite qu'à la ou aux personnes susceptibles de porter secours à la personne »²⁴⁰.

Les dispositions de la loi que prévoit édicter le législateur en vertu de l'article 89 du projet de loi n° 18 incluent un certain nombre de garanties importantes à cet égard. La Commission retient par exemple que les ordonnances envisagées devraient être émises par un juge suivant plusieurs conditions. L'ordonnance de communication de renseignement devrait enfin indiquer les renseignements devant être transmis. Ceux-ci ne seraient d'ailleurs transmis qu'au corps de police en faisant la demande et à des fins précises.

Compte tenu des exigences de la Charte, on peut cependant s'étonner que la nouvelle loi envisagée n'inclue pas une disposition levant expressément le droit au respect du secret professionnel.

RECOMMANDATION 13

Si l'intention du législateur est de permettre la levée du droit au respect du secret professionnel dans le cadre de la mise en œuvre de la *Loi visant à aider à retrouver les personnes disparues* qu'il prévoit édicter, la Commission recommande de modifier l'article 89 du projet de loi n° 18 afin d'y inscrire une disposition expresse permettant la levée de ce droit garanti par l'article 9 de la *Charte des droits et libertés de la personne* tel que le prescrit ce dernier.

CONCLUSION

La Commission a procédé à l'analyse du projet de loi n° 18, conformément à la mission que lui confère la Charte en vue de s'assurer du respect de l'ensemble des droits et libertés de la personne. Elle a également réalisé cette analyse en vertu de la mission que lui attribue la LPJ quant à la protection de l'intérêt de l'enfant ainsi qu'à la promotion et au

²⁴⁰ Id. ; citant 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.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL_115_maltraitance_aines.pdf

respect des droits qui lui sont reconnus par cette loi et par la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

Le mémoire de la Commission se divise en sept parties.

Dans un premier temps, la Commission a rappelé l'importance de mettre en œuvre de manière uniforme des mesures systémiques visant à contrer la discrimination ainsi que le profilage racial, le profilage social et les autres profilages discriminatoires. C'est d'ailleurs pourquoi la Commission a plusieurs fois recommandé l'adoption d'une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques qui comprenne entre autres un plan d'action pour prévenir et enrayer le profilage racial et ses conséquences. Sans répondre à cette recommandation, l'élargissement de certaines responsabilités du ou de la ministre de la Sécurité publique de même que l'énoncé d'un pouvoir réglementaire en matière de discipline interne que proposent les articles 61, 80 et 82 du projet de loi n° 18 pourraient constituer des moyens permettant d'assurer la mise en œuvre des mesures nécessaires, de façon uniforme et systémique. Les responsabilités et pouvoirs qui découleraient de ces modifications législatives, si elles étaient adoptées, devraient ainsi faciliter la mise en œuvre uniforme des recommandations de la Commission en matière de profilage racial, profilage social et autres profilages discriminatoires. À titre d'exemple, la Commission réfère à cet égard, d'une part, à ses recommandations visant la révision des politiques et pratiques policières ainsi que des dispositions réglementaires et législatives pertinentes puis, d'autre part, à sa recommandation visant l'interdiction des interpellations policières.

Dans un deuxième temps, la Commission s'attarde à la modification que le projet de loi n° 18 propose d'introduire à l'article 48 de la *Loi sur la police*, en lien avec la nécessité d'offrir une réponse adéquate aux problèmes sociaux et à l'importance des partenariats. À ce sujet, la Commission formule les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 1

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.

RECOMMANDATION 2

Parallèlement à la recommandation précédente, la Commission recommande que l'adoption de l'article 3(1) du projet de loi n° 18 mène à la mise en œuvre de projets inspirés d'initiatives de partenariat réussies et innovantes 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.

RECOMMANDATION 3

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 la situation de handicap.

Dans un troisième temps, les commentaires de la Commission portent sur la formation initiale et continue des policiers et policières. À ce sujet, elle rappelle que l'activité policière soulève d'importants enjeux quant à l'exercice de nombreux droits et libertés protégés par la Charte. La Commission a pourtant plusieurs fois fait le constat de lacunes importantes dans la formation offerte aux policiers et policières pour leur permettre de faire face à ces enjeux. Dans le cadre de cette partie du mémoire, elle revient sur ces lacunes, soulignant notamment les enjeux liés à la Charte qui devraient faire partie de la formation initiale et continue des policiers et policières. Aux termes de son analyse, la Commission formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 4

La Commission recommande de modifier l'article 7 du projet de loi n° 18 afin d'y préciser que le gouvernement détermine, par règlement, les obligations relatives à la formation continue auxquelles les policiers et policières doivent se conformer, incluant quant au respect des droits et libertés de la personne prévus à la Charte des droits et libertés de la personne.

Elle recommande également de modifier cette disposition afin que le règlement du gouvernement qui y est cité doive, et non puisse, prévoir les modes de contrôle, de supervision ou d'évaluation des obligations de

formation ainsi que les sanctions découlant du défaut de se conformer à ces obligations.

Conformément à sa mission, la Commission se réserve par ailleurs le droit de commenter le projet de règlement que produirait le gouvernement en vertu du pouvoir réglementaire qui lui serait dévolu.

Quant à la quatrième partie du présent mémoire, elle porte sur le recrutement et les pratiques de dotation. En se fondant sur les nombreux travaux qu'elle a produits en la matière, la Commission s'est principalement penchée sur l'article 6 du projet de loi n° 18. Tout en soulignant que les modifications proposées à la *Loi sur la police* en vertu de cette disposition constituent un pas dans la bonne direction, la Commission note que celles-ci ne sauraient être suffisantes pour garantir le droit à l'égalité en matière d'emploi. Elle rappelle entre autres que la sous-représentation des membres des cinq groupes visés par la LAÉE dans les effectifs des corps de police n'est pas seulement un problème à l'étape du recrutement ou de l'embauche. S'attaquer à ce problème nécessite ainsi une révision en profondeur du système d'emploi des corps de police afin d'identifier les biais discriminatoires à l'endroit des personnes candidates de même que des personnes employées des groupes visés par les PAÉE. Tous les niveaux du système d'emploi — incluant le recrutement et l'embauche traités précédemment, mais aussi 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, systémique et intersectionnel des discriminations et des règles ou des pratiques qui peuvent perpétuer celles-ci.

La cinquième partie du mémoire traite, quant à elle, des dispositions du projet de loi n° 18 touchant la reddition de compte des corps de police. Pour la Commission, la confiance du public envers l'institution policière demeure un enjeu incontournable, directement lié aux mécanismes de reddition de compte des corps de police. La méfiance d'une partie de la population envers les corps de police n'est d'ailleurs pas sans conséquence et se traduit par différents phénomènes maintenant bien documentés, notamment quant au non-recours à l'aide des services de police en cas de besoin et à la sous-protection des membres de certaines communautés lorsqu'elles sont victimes d'infractions ou de crimes.

Les articles 62 à 64 du projet de loi n° 18 prévoient différentes mesures visant les obligations de reddition de compte des corps de police et il convient de saluer celles-ci. De l'avis de la Commission, l'évaluation de l'action policière commande néanmoins de disposer au préalable de données permettant de mesurer la discrimination. La collecte de données désagrégées selon les motifs de discrimination pertinents, effectuée dans le but de lutter contre la discrimination et le profilage discriminatoire et conformément à l'ensemble des droits et libertés protégés par la Charte, est l'un des outils pour ce faire. La Commission formule donc la recommandation suivante à ce sujet :

RECOMMANDATION 5

La Commission recommande de modifier le projet de loi n° 18 afin de prévoir la fixation des balises relatives à la définition d'indicateurs uniformes ainsi qu'à une collecte de données désagrégées, respectueuses de l'ensemble des droits et libertés de la personne, ayant pour but de déceler les manifestations de discrimination, notamment de discrimination systémique, à toutes les étapes de l'action policière. Ces balises devraient porter sur la collecte, mais aussi l'utilisation, la gestion et la disposition des données.

La Commission recommande également que ces balises soient définies en collaboration avec des experts indépendants en la matière et après consultation des représentants des peuples autochtones ainsi que des membres des communautés racisées et autres minorités historiquement victimes de discrimination.

La Commission recommande enfin que ces balises impliquent notamment que :

- **les données soient collectées de façon désagrégée en fonction des motifs de discrimination pertinents ;**
- **des modalités complémentaires de suivi en matière de discrimination, de profilage racial, de profilage social et autres profilages discriminatoires soient prévues, entre autres afin de documenter de manière qualitative l'expérience des populations concernées avec les services de police du Québec ;**
- **les agents et intervenants appelés à recueillir les données reçoivent une formation adéquate en la matière, mise à jour au besoin ;**
- **les données recueillies soient rendues publiques de manière désagrégée et dépersonnalisées, dans le respect des droits et libertés protégés par la Charte et particulièrement des règles relatives à la protection du droit au respect de sa vie privée et des renseignements personnels ;**
- **et que ces données fassent l'objet d'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 ciblées 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.

Dans le cadre de la sixième partie de son mémoire, la Commission analyse ensuite les dispositions du projet de loi n° 18 visant plus particulièrement les organismes de surveillance et de contrôle de l'activité policière que sont le Commissaire à la déontologie policière et le BEI. Toujours en lien avec les enjeux de confiance du public envers l'institution policière, la Commission réitère les recommandations suivantes à ce propos :

RECOMMANDATION 6

La Commission recommande d'amender le projet de loi n° 18 afin qu'il modifie la *Loi sur la police* de façon que le Commissaire à la déontologie policière ait l'obligation d'informer le plaignant qui allègue être victime d'un comportement discriminatoire qu'il peut également porter plainte à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Celui-ci conserverait alors la responsabilité de porter plainte s'il le souhaite. Le cas échéant, la Commission traiterait la plainte conformément à l'ensemble des règles et pratiques prévues en la matière.

RECOMMANDATION 7

La Commission recommande au législateur d'amender le projet de loi n° 18 afin de s'assurer que le délai de prescription d'un recours découlant de l'application de la Charte ne puisse être de moins de trois ans.

Plus précisément, la Commission recommande de modifier l'article 2930 du *Code civil du Québec* de façon à ce que, malgré toute disposition contraire, l'exigence de donner un avis préalablement à l'exercice d'une action, ou d'intenter celle-ci dans un délai inférieur à un délai prévu par le Livre huitième du Code, ne puisse faire échec à ce dernier délai lorsque l'action est fondée sur l'obligation de réparer le préjudice résultant d'une violation de droits et libertés protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne*.

RECOMMANDATION 8

La Commission recommande que l'article 147 de la Loi sur la police soit révisé de manière à ce que le processus de conciliation prévu lorsqu'une plainte est déposée au Commissaire à la déontologie policière soit volontaire.

La Commission recommande en outre que cette disposition précise que l'une des parties puisse, en tout temps, selon sa seule appréciation et sans être tenue de dévoiler ses motifs, y mettre fin, sans nuire à la suite du processus.

RECOMMANDATION 9

La Commission recommande de modifier le projet de loi n° 18 afin d'abroger l'article 192 de la *Loi sur la police* qui confère aux policiers et policières le droit au silence et à la non-collaboration, étant donné que le processus de déontologie policière est de nature civile et non criminelle.

RECOMMANDATION 10

La Commission recommande de modifier le projet de loi n° 18 afin qu'il prévoit modifier *Loi sur la police* pour y préciser qu'au moins la majorité des membres du personnel du Commissaire à la déontologie policière soit composée de civils qui ne sont pas des ex-policiers ou d'ex-policieres, et ce, en excluant les conciliateurs pour lesquels la loi prévoit déjà qu'ils ne peuvent être ni avoir été des policiers/policieres.

RECOMMANDATION 11

La Commission recommande d'amender le projet de loi n° 18 afin qu'il modifie la *Loi sur la police* de façon à ce que :

- 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 d'un événement susceptible d'entrer dans le champ de compétence de celui-ci.

RECOMMANDATION 12

La Commission recommande d'amender le projet de loi n° 18 afin d'inscrire dans la *Loi sur la police* que :

- les enquêteurs et enquêtrices 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 ou ex-policieres qui y sont embauchés n'aient pas été à l'emploi d'un service de police depuis au moins 5 ans ;
- un enquêteur ou une enquêtrice du Bureau des enquêtes indépendantes ne pourra être impliqué dans une enquête, que ce soit à

titre d'enquêteur principal, enquêtrice principale ou à un autre titre, lorsque celle-ci concerne un corps de police duquel il ou elle a déjà été membre ou employé.

Enfin, la septième et dernière partie du mémoire de la Commission porte plus particulièrement sur la *Loi visant à aider à retrouver des personnes disparues* que propose d'édicter le projet de loi n° 18. La Commission ne peut que saluer l'objectif poursuivi par le législateur à cet égard. Selon les circonstances, les mesures proposées par le projet de loi sont d'ailleurs susceptibles d'assurer une meilleure protection de droits garantis par la Charte, tels que le droit à la sûreté et à l'intégrité de sa personne ; le droit de tout enfant à la protection, à la sécurité et à l'attention de ses parents ou des personnes qui en tiennent lieu ainsi que le droit de toute personne âgée ou handicapée d'être protégée contre toute forme d'exploitation et son droit à la protection et à la sécurité que doivent lui apporter sa famille ou les personnes qui en tiennent lieu.

La loi proposée est cependant susceptible de porter atteinte à certains droits garantis par la Charte, notamment le droit au respect de sa vie privée, le droit à l'inviolabilité de sa demeure, l'interdiction de pénétrer chez autrui et d'y prendre quoi que ce soit sans son consentement exprès ou tacite de même que le droit au respect du secret professionnel. Il est vrai que ces droits ne sont pas absolus, mais il appartient au gouvernement de démontrer qu'une atteinte à ceux-ci peut être justifiée, notamment en vertu de l'article 9.1 de la Charte. La Commission souhaite ainsi rappeler la nécessité de s'assurer que les moyens retenus permettent de maintenir l'équilibre des droits prévus à la Charte.

Le projet de loi n° 18 suscite par ailleurs des commentaires plus spécifiques en ce qui a trait au droit au respect du secret professionnel précité. Compte tenu des exigences de la Charte à cet égard, la Commission s'étonne entre autres que la nouvelle loi envisagée n'inclue pas une disposition levant expressément le droit au respect du secret professionnel si telle est l'intention du législateur.

RECOMMANDATION 13

Si l'intention du législateur est de permettre la levée du droit au respect du secret professionnel dans le cadre de la mise en œuvre de la *Loi visant à aider à retrouver les personnes disparues* qu'il prévoit édicter, la Commission recommande de modifier l'article 89 du projet de loi n° 18 afin d'y inscrire une

disposition expresse permettant la levée de ce droit garanti par l'article 9 de la *Charte des droits et libertés de la personne* tel que le prescrit ce dernier.