

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

PROJET DE LOI N° 14,

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

Avril 2023

Document adopté à la 711.1^e séance extraordinaire de la Commission,
tenue le 3 avril 2023, par sa résolution COM-711.1-1.1



Jean-François Trudel
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

Mathieu Forcier, chercheur
M^e Evelyne Pedneault, conseillère juridique
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.....	8
1.1 Un constat de manque d'uniformité et la nécessité d'une approche globale tenant compte de toutes les discriminations.....	8
1.2 Les modifications proposées par le projet de loi n° 14 quant aux responsabilités du ou de la ministre de la Sécurité publique et au pouvoir réglementaire du gouvernement	13
1.3 Des moyens pour faciliter la mise en œuvre des recommandations de la Commission	15
1.3.1 La révision des politiques et pratiques policières ainsi que des dispositions réglementaires et législatives	16
1.3.2 L'interdiction des interpellations et interceptions policières	18
A L'interdiction définitive et immédiate de toutes les interpellations policières aussi désignées comme étant des contrôles de routine ou des « street checks » en anglais ...	18
B. Les interceptions routières aléatoires (art. 636 C.s.r.).....	22
2 LA NÉCESSITÉ D'OFFRIR UNE RÉPONSE ADÉQUATE AUX PROBLÈMES SOCIAUX ET L'IMPORTANCE DES PARTENARIATS.....	24
2.1 Des stratégies de rapprochement avec les citoyens et citoyennes.....	25
2.2 La prévention de la surjudiciarisation	26
2.3 La nécessité de porter une attention particulière à certains jeunes	31
3 LA FORMATION INITIALE ET CONTINUE DES POLICIERS ET POLICIÈRES	33
3.1 Le constat de lacunes importantes et les recommandations visant à y remédier	34
3.1.1 La formation relative au profilage racial, l'approche antiraciste et la sécurisation culturelle .	34
3.1.2 La formation sur le profilage social et les autres profilages discriminatoires	37
3.1.3 La formation en matière de lutte contre les actes haineux et la discrimination.....	38
3.1.4 La formation sur la protection des personnes âgées ou handicapées contre l'exploitation...	38
3.1.5 La formation sur les violences sexuelles et la violence conjugale	39
3.2 La nécessité d'une formation à la hauteur des enjeux relatifs aux droits et libertés	40
4 LE RECRUTEMENT ET LES PRATIQUES DE DOTATION	41
4.1 Les propositions du projet de loi n° 14 en matière d'embauche.....	41
4.2 La nécessité d'une révision du système d'emploi	42
5 LA REDDITION DE COMPTES	45
5.1 Le résumé des mesures prévues au projet de loi n° 14 relatives à la reddition de comptes	48
5.2 La définition d'indicateurs et la collecte de données	50

6	LES RECOURS AUPRÈS D'ORGANISMES DE SURVEILLANCE ET DE CONTRÔLE	57
6.1	Le système de déontologie policière	58
6.1.1	Le traitement d'une plainte alléguant discrimination de la part d'un policier	58
6.1.2	L'introduction d'une distinction entre plainte et signalement	60
6.1.3	Le délai de prescription	61
6.1.4	Le processus de conciliation	64
6.1.5	La coopération des policiers et policières au processus	66
6.1.6	La composition des membres du personnel du Commissaire à la déontologie	67
6.2	Le Bureau des enquêtes indépendantes	68
6.2.1	Le rôle et la compétence du BEI	69
6.2.2	La composition du BEI	71
7	LA LOI VISANT À AIDER À RETROUVER DES PERSONNES DISPARUES	72
7.1	De nouvelles mesures visant à aider à retrouver des personnes disparues	72
7.1.1	Une ordonnance de communication de renseignements	73
7.1.2	Une autorisation de pénétrer dans un lieu	75
7.2	L'importance d'assurer l'équilibre des droits	75
7.3	La protection du droit au respect du secret professionnel	77
	CONCLUSION	79

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹ assure le respect et la promotion des principes énoncés dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec². Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*³. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*⁴.

Pour ce faire, la Commission a entre autres la responsabilité 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° 14, *Loi modifiant diverses dispositions en matière de sécurité publique et édictant la Loi visant à aider à retrouver les personnes disparues*⁶.

Celui-ci reprend en grande partie le projet de loi n° 18 qui a été présenté devant l'Assemblée nationale le 8 décembre 2021 sous le même titre⁷. Ce projet de loi n° 18 est mort au feuillet en raison du déclenchement d'élections générales en juin 2022. Rappelons que le projet de loi n° 18 faisait suite au rapport du Comité consultatif sur la réalité policière⁸ rendu public en mai 2021⁹. La Commission a participé à la consultation

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° 14 (présentation — 15 mars 2023), 1^{re} sess., 43^e légis. (Qc) (ci-après « projet de loi n° 14 » ou « projet de loi »).

⁷ *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), 2^e sess., 42^e légis. (Qc) (ci-après « projet de loi n° 18 »).

⁸ Ci-après « CCRP ».

⁹ COMITÉ CONSULTATIF SUR LA RÉALITÉ POLICIÈRE, *Rapport final. Modernité, confiance, efficience, Gouvernement du Québec*, 2021, [En ligne].

du CCRP, notamment en présentant un mémoire¹⁰. Elle y a réitéré ou formulé plusieurs recommandations visant à assurer des normes et pratiques policières respectueuses des droits et libertés de la personne. La Commission a également adopté un mémoire sur le projet de loi n° 18¹¹. Elle l'a rendu public en juin 2022, sans avoir pu le présenter en commission parlementaire pour les raisons exposées ci-dessus.

Le présent mémoire reprend l'analyse développée par la Commission dans le cadre de son mémoire sur le projet de loi n° 18, avec les adaptations nécessaires en raison notamment des modifications apportées à certaines dispositions du projet de loi n° 14.

L'analyse de la Commission se fonde sur les nombreux travaux de recherche qu'elle a produits en lien avec la *Loi sur la police*¹² ou sur des enjeux liés au travail policier¹³,

https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/pratiques_policiers/rapport_ccr_p_final.pdf (ci-après « Rapport du CCRP »).

¹⁰ 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].

https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_consultation-police_CCRP.pdf

¹¹ 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° 18, Loi modifiant diverses dispositions en matière de sécurité publique et édictant la Loi visant à aider à retrouver les personnes disparues*, (Cat. 2.412-62.5), 2022, [En ligne].

https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL18_securite-publique.pdf

¹² *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1.

¹³ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Notes pour la consultation sur la bonification des mesures contre le profilage racial*, 30 janvier 2023, [En ligne].

<https://www.cdpcj.qc.ca/fr/actualites/notes-pour-la-consultation-sur-la-bonification-des-mesures-contre-le-profilage-racial> ;

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 11 ;

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10 ;

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Bilan de la mise en œuvre des recommandations du Rapport de la consultation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur le profilage racial et ses conséquences*, M^e Evelyne Pedneault, Amina Triki-Yamani et al., 2020, [En ligne].

<https://www.cdpcj.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 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à l'Office de consultation publique de Montréal dans le cadre de la consultation publique sur le racisme et la discrimination systémiques*, Houda Asal, Jean-Sébastien Imbeault, M^e Karina Montminy, M^e Evelyne Pedneault et Amina Triki-Yamani, (Cat. 2.120-1.35), 2019, [En ligne].

https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_OCPM_racisme-systemique.pdf ;

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires présentés au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale relativement à l'examen des 21^{ème} et 23^{ème} rapports périodiques du Canada dans le cadre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, M^e Karina Montminy, M^e Evelyne Pedneault et Amina Triki-Yamani, (Cat. 2.102.5.8.1), 2017, [En ligne].

https://www.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].

http://www.cdpedj.qc.ca/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].

https://www.cdpedj.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.cdpedj.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*, Paul Eid, Johanne Magloire et M^e Michèle Turenne, 2011, p. 11, [En ligne].

https://www.cdpedj.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.cdpedj.qc.ca/storage/app/media/publications/itinérance_avis.pdf ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial : Lignes directrices pour fins d'enquêtes*, M^e Michèle Turenne, (Cat. 2.120-1.27), 2006 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Prouver le profilage racial : perspective pour un recours civil*, M^e Michèle Turenne, (Cat. 2.120-1.26), 2006 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le profilage racial : mise en contexte et définition*, M^e Michèle Turenne, (Cat. 2.120-1.25), 2005 ; 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.

incluant eu égard aux jeunes¹⁴. Dans le cadre de ses travaux de recherche, la Commission a aussi pris connaissance de la jurisprudence pertinente¹⁵ ainsi que des nombreux rapports produits sur le sujet au cours des dernières années¹⁶. La Commission mène en outre d'importants recours judiciaires en matière de profilage racial, profilage social et autres profilages discriminatoires mettant en cause des policiers ou policières¹⁷.

¹⁴ Voir plus particulièrement : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-1), *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.

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 connexes et corrélatives à d'autres lois*, (Cat. 2-800-4), 2010, [En ligne].
https://www.cdpj.qc.ca/storage/app/media/publications/PL_C-4_justice_penale_adolescents.pdf

¹⁵ Voir par exemple, parmi les jugements plus récents outre ceux qui sont cités dans le présent mémoire : *R. c. Le*, 2019 CSC 34 ; *Ligue des Noirs du Québec c. Ville de Montréal*, 2019 QCCS 3319, *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Miller) c. Ville de Montréal (Service de police de la Ville de Montréal)*, 2019 QCTDP 31.

¹⁶ Voir par exemple, parmi les plus récents : 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]. 210729.CODP.Cadre.pour.changement.Racisme.systemique.police.pdf; Victor ARMONY, Mariam HASSAOUI 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.uqam.ca/wp-content/uploads/2021/09/Rapport-Armony-Hassaoui-Mulone-SPVR.pdf>; COMITÉ CONSULTATIF SUR LA RÉALITÉ POLICIÈRE, préc., note 9; 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; Victor ARMONY, Mariam HASSAOUI et Massimiliano MULONE, *Les interpellations policières à la lumière des identités racisées des personnes interpellées. Analyse des données du Service de Police de la Ville de Montréal (SPVM) et élaboration d'indicateurs de suivi en matière de profilage racial*, Rapport final remis au SPVM, 2019, [En ligne].
https://spvm.qc.ca/upload/Rapport_Armony-Hassaoui-Mulone.pdf

¹⁷ 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.

Elle poursuit également des activités d'éducation aux droits et de coopération¹⁸. 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 publique¹⁹, l'École nationale de police du Québec²⁰ 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 social²¹. De même, la Commission coopère avec différents organismes, institutions, groupes de défense des droits et universitaires, toujours en vue de lutter contre la discrimination, le profilage racial, le profilage social et les autres profilages discriminatoires²².

Les travaux de la Commission mettent en lumière l'impact de l'action policière sur les droits et libertés protégés par la Charte de même que l'importance de tenir compte de ceux-ci dans la révision des pratiques qui est en cours.

L'article 48 de la *Loi sur la police* prévoit d'ailleurs que les corps de police doivent entre autres, pour la réalisation de leur mission, sauvegarder les droits et libertés²³. C'est que, selon les circonstances, plusieurs de ces droits et libertés risquent d'être mis en cause par l'activité policière. Selon les contextes, on peut référer par exemple au droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne²⁴ ; à la liberté de réunion pacifique²⁵ ; au

¹⁸ Charte, art. 71 al. 2 (4) et 8.

¹⁹ Ci-après « MSP ».

²⁰ Ci-après « ÉNPQ ».

²¹ 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>

²² Charte, art. 71 al. 2(8).

²³ *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 48.

²⁴ Charte, art. 1.

²⁵ Charte, art. 3.

droit à l'inviolabilité de la demeure²⁶, au droit à l'égalité²⁷ ou à certains droits judiciaires²⁸. Les services de police jouent également un rôle dans la protection de droits protégés par la Charte, entre autres en matière d'actes haineux²⁹ ou d'exploitation des personnes âgées ou des personnes handicapées³⁰. 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 lois³¹. C'est donc en se fondant sur la promotion et le respect des droits et libertés garantis par la Charte, que le travail policier doit être évalué³².

Dans un autre ordre d'idées, il faut aussi 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*³³, la Commission souhaite également à rappeler le rôle que les services de police jouent en matière de protection de la jeunesse. Elle tient en outre à souligner l'important principe voulant « que le système de justice pénale pour les adolescents [soit] distinct de celui pour les adultes »³⁴. 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

²⁶ Charte, art. 7.

²⁷ Charte, art. 10.

²⁸ Charte, art. 23 à 38.

²⁹ Voir notamment, Charte, art. 10.

³⁰ Charte, art. 48.

³¹ Charte, art. 52.

³² 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. 1, [En ligne].
https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=41493

³³ *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, L.C. 2002, c. 1.

³⁴ *Id.*, art. 3 (1)b).

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*³⁵. Une attention particulière devrait ainsi être portée aux interactions policières impliquant des personnes mineures, notamment celles qui appartiennent à des groupes historiquement discriminés.

Le présent mémoire est divisé en sept parties. Dans un premier temps, la Commission réitérera 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 de même 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° 14 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.

³⁵ 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. Le Québec s'est déclaré lié en 1992 : *Décret 1676-91 concernant la Convention relative aux droits de l'enfant*, (1992) 124 G.O. II, 51.

1 L'IMPORTANCE DE METTRE EN ŒUVRE DE MANIÈRE UNIFORME DES MESURES SYSTÉMIQUES

1.1 Un constat de manque d'uniformité et la nécessité d'une approche globale tenant compte de toutes les discriminations

La discrimination interdite par la Charte peut prendre trois formes. Il faut ainsi distinguer la discrimination directe, la discrimination indirecte et la discrimination systémique.

Les enjeux liés à la discrimination directe font l'objet d'une plus grande reconnaissance au sein de la société, notamment parce qu'elle « correspond à ce que l'on conçoit plus intuitivement »³⁶. Elle se produit lorsqu'une distinction, une exclusion ou une préférence se fonde directement ou « à première vue » sur un motif de discrimination illicite. On se trouve à exclure ou pénaliser « en prenant en considération, consciemment ou non, une des caractéristiques personnelles [d'une personne] comme sa race, son orientation sexuelle ou son origine ethnique »³⁷.

La discrimination peut toutefois être aussi indirecte. C'est le cas lorsqu'elle repose sur une conduite, une pratique ou une règle en apparence neutre, qui s'applique à tous et toutes, mais qui impose à un individu ou un groupe d'individus des effets disproportionnés ou « des peines ou des conditions restrictives non imposées aux autres »³⁸ en raison d'un motif de discrimination tel que leur « race », leur couleur ou leur origine ethnique ou nationale. Encore une fois, l'intention ou la bonne foi n'ont aucune pertinence dans la détermination de ce qui constitue une discrimination indirecte³⁹ : « seule compte la question de savoir si la règle contestée, neutre ou "égale" à première vue, produit en

³⁶ Daniel PROULX, « Fascicule 9 Droit à l'égalité », dans *JurisClasseur Québec — Droit constitutionnel*, 2022, par. 92.

³⁷ *Id.* (référence omise). Voir aussi : Christian BRUNELLE et Mélanie SAMSON, « Les droits et libertés dans le contexte civil », dans *Collection de droit 2022-2023, École du Barreau du Québec*, vol. 8, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2022, p. 65.

³⁸ *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpsons-Sears*, [1985] 2 R.C.S. 536. Voir également : *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3.

³⁹ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (DeBellefeuille) c. Ville de Longueuil*, préc., note 17, par. 121. Voir aussi : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Nyembwe) c. Ville de Gatineau*, préc., note 17, par. 287.

réalité une distinction de traitement qui a un effet préjudiciable pour quelqu'un »⁴⁰. Comme l'expliquait le Tribunal des droits de la personne⁴¹ :

« Alors que la preuve de la discrimination directe sera marquée par la recherche d'une caractéristique personnelle énumérée à l'article 10 en tant que facteur contributif d'une décision de traiter différemment une personne ou un groupe de personnes, celle de la discrimination indirecte sera plutôt centrée sur les effets préjudiciables d'une mesure sur une personne ou un groupe protégés par l'article 10, bien que cette mesure n'ait aucun lien avec un motif illicite au départ. »⁴²

Enfin, la discrimination peut être systémique. Cette forme de discrimination interdite a été définie comme :

« la somme d'effets d'exclusion disproportionnés qui résultent de l'effet conjugué d'attitudes empreintes de préjugés et de stéréotypes, souvent inconscients, et de politiques et pratiques généralement adoptées sans tenir compte des caractéristiques des membres de groupes visés par l'interdiction de la discrimination. »⁴³

La discrimination systémique a donc ceci de particulier qu'elle oblige à s'attarder, non pas uniquement à l'effet isolé d'un acte, d'une norme ou d'une mesure, mais plutôt à « un ensemble cohérent de représentations sociales, de préjugés, d'attitudes, de pratiques individuelles et institutionnalisées, qui se renforcent et s'alimentent mutuellement dans un mouvement circulaire »⁴⁴.

⁴⁰ D. PROULX, préc., note 36, par. 93.

⁴¹ Ci-après « TDP ».

⁴² *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (DeBellefeuille) c. Ville de Longueuil*, préc., note 17, par. 124.

⁴³ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Gaz métropolitain inc.*, 2008 QCTDP 24, par. 36, conf. par *Gaz métropolitain inc. c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, [2011] QCCA 1201, par. 47. Ajoutons que la notion de discrimination systémique fait déjà l'objet d'une reconnaissance du législateur québécois. En effet, l'article 1 de la Loi québécoise sur l'équité salariale énonce qu'elle « a pour objet de corriger les écarts salariaux dus à la discrimination systémique fondée sur le sexe à l'égard des personnes qui occupent des emplois dans les catégories d'emplois à prédominance féminine ». *Loi sur l'équité salariale*, RLRQ, E-12.001, art. 1.

⁴⁴ 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.

Le profilage racial, le profilage social et les autres profilages discriminatoires peuvent prendre les trois formes de discrimination reconnues. Ils s'expriment toutefois très rarement de façon directe⁴⁵ et revêtent plus généralement un caractère indirect et systémique où le motif de discrimination allégué n'est pas nécessairement l'unique facteur ou même le facteur majeur⁴⁶. La plupart du temps, le profilage discriminatoire prend des formes subtiles et insidieuses⁴⁷. Il peut d'ailleurs être non intentionnel ou basé sur des stéréotypes et des préjugés inconscients⁴⁸.

Le TDP soulignait que le profilage racial est « un phénomène insidieux qui requiert [...] des mesures énergiques et soutenues visant à contrer les préjugés et les stéréotypes qui y sont associés et qui demeurent d'autant plus tenaces qu'ils sont souvent inconscients »⁴⁹.

Le rapport de chercheurs indépendants sur les interpellations policières, commandé par le SPVM et rendu public en 2019, relevait aussi avec justesse que « le profilage racial ne doit pas être appréhendé comme un phénomène isolé, dépendant exclusivement de mauvais comportements et/ou de mauvaises personnes qu'il suffirait d'identifier et de neutraliser pour régler le problème »⁵⁰. Comme le précisaient en outre les auteurs de ce rapport : « Une telle perspective empêcherait de mettre en lumière les dynamiques

⁴⁵ Voir notamment : *Luamba c. Procureur général du Québec*, 2022 QCCS 3866, par. 30 ; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Nyembwe) c. Ville de Gatineau*, préc., note 17, par. 175 ; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (DeBellefeuille) c. Ville de Longueuil*, préc., note 17, par. 148 ; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Rezko) c. Montréal (Service de police de la ville de)*, préc., note 17, par. 184 et suiv.

⁴⁶ Voir notamment : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Bombardier Inc. (Bombardier Aéronautique Centre de formation)*, 2015 CSC 39, par. 45-48.

⁴⁷ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2006-I), préc., note 13, p. 3. Plus récemment, voir notamment : *Luamba c. Procureur général du Québec*, préc., note 45, par. 30.

⁴⁸ Voir notamment : *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)*, préc., note 17, par. 78 (requête pour permission d'appeler rejetée : 2018 QCCA 1030) ; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Rezko) c. Ville de Montréal (Service de police de la Ville de Montréal)*, préc., note 17, par. 172 ; *R. c. Campbell*, EYB 2005-85700 (QCCQ), par. 34.

⁴⁹ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (DeBellefeuille) c. Ville de Longueuil*, préc., note 17, par. 299.

⁵⁰ V. ARMONY, M. HASSAOUI et M. MULONE (2019), préc., note 16.

systemiques et institutionnelles qui pourraient favoriser des pratiques de profilage racial »⁵¹.

La définition du profilage racial que la Commission a élaborée en 2005 met également en lumière la forme directe ou indirecte qu'il peut prendre ainsi que 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. »⁵²

Le TDP souligne l'importance de tenir compte des deux volets de cette définition dans le passage suivant :

[135] Cette définition retenue par la Cour suprême intègre deux volets. Le premier traite du profilage racial *individuel* exercé par une personne en situation d'autorité (comme un policier) dans l'exercice de ses fonctions.

[136] Le second volet, qui évoque l'application disproportionnée de mesures *sur des segments de la population* en raison, notamment, de leur appartenance raciale réelle ou présumée, rappelle que le profilage racial a également une dimension *systemique*, notamment en contexte de maintien de l'ordre par les forces policières.

[137] Dans l'affaire *Dagobert*, le Tribunal s'exprime en ces termes au sujet de ce second volet :

Le profilage racial peut également revêtir un caractère systémique lorsqu'il repose sur l'interaction dynamique entre des mesures ou décisions et des attitudes teintées de préjugés, ainsi que sur les structures organisationnelles et des pratiques institutionnelles qui ont pour effet de pénaliser de manière disproportionnée certaines personnes ou groupes de personnes protégés par la Charte en raison notamment de la race, l'origine ethnique.⁵³

⁵¹ *Id.*

⁵² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2005), préc., note 13, p. 15.

⁵³ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (DeBellefeuille) c. Ville de Longueuil*, préc., note 17, par. 135-137, citant *Commission des droits de la personne et des droits de*

Le TDP confirme en outre qu'un cas de profilage racial isolé ou individuel peut s'inscrire « dans un contexte plus large d'une pratique institutionnalisée qui participe de la discrimination systémique proscrite à l'article 10 de la Charte »⁵⁴.

Prévenir et lutter contre la discrimination de même que le profilage racial, le profilage social et les autres profilages discriminatoires dans le domaine de la sécurité publique commande d'agir de façon déterminée et de mettre en œuvre des remèdes structurants, à portée systémique⁵⁵.

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 leur complexité »⁵⁶. Dans le cadre du bilan de la mise en œuvre des recommandations qu'elle a formulées en matière de discrimination systémique et de profilage racial⁵⁷, la Commission a pourtant constaté « l'absence d'uniformité des initiatives prises depuis 2011 par les services de police en suivi [de ses] recommandations »⁵⁸.

la jeunesse (Dagobert et autres) c. Bertrand, 2013 QCTDP 6, par. 119 (inf. en partie sur un autre point par : *Bertrand c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2014 QCCA 2199 (Demande pour autorisation d'appeler refusée : CSC, 28-05-2015, 36275)

⁵⁴ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (DeBellefeuille) c. Ville de Longueuil*, préc., note 17, par. 217 ; voir également : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Nyembwe) c. Ville de Gatineau*, préc., note 17, 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 13.

⁵⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13, p. 28.

⁵⁶ 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.qc.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 13.

⁵⁷ *Id.* 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 13.

⁵⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13, p. 257.

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 conséquences⁵⁹. 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.)" »⁶⁰.

Cette recommandation est toujours d'actualité. Au-delà de l'importance symbolique qu'aurait une telle politique, celle-ci contribuerait à assurer la cohérence de l'action gouvernementale en la matière. Il faut en outre insister sur la nécessité de bien comprendre les manifestations du racisme et de la discrimination systémiques pour être en mesure de mettre en œuvre les remèdes appropriés.

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 propose le projet de loi n° 14 ne répond pas à la recommandation de la Commission. L'édictation d'un règlement et de lignes directrices claires en la matière pourrait cependant 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° 14 quant aux responsabilités du ou de la ministre de la Sécurité publique et au pouvoir réglementaire du gouvernement

Les articles 96 et 97 du projet de loi n° 14 prévoient modifier l'article 307 de la *Loi sur la police* et ajouter un article 307.1 à celle-ci afin de préciser certaines responsabilités

⁵⁹ Voir notamment : *id.*, recommandation 1, p. 29.

⁶⁰ *Id.*, p. 263.

dévolues au ou à la ministre de la Sécurité publique. Ces nouvelles dispositions se liraient 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 la collaboration et la concertation entre les corps de police de même qu'entre ces derniers et les différents intervenants concernés. Les lignes directrices ne peuvent porter sur une enquête ou une intervention policière en particulier.

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.

307.1. Le ministre doit établir, à l'égard des corps de police et de leurs membres, une ligne directrice concernant les interpellations policières, y compris les interceptions routières effectuées en vertu de l'article 636 du Code de la sécurité routière (chapitre C-24.2), et la rendre publique. »⁶¹

Dans le même sens, l'article 107 du projet de loi viendrait modifier l'article 8 de la *Loi sur le ministère de la Sécurité publique*⁶². 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 l'incarcération et la réinsertion sociale des détenus »⁶³. En vertu du projet de loi n° 14, 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 programmes⁶⁴.

⁶¹ 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. »

⁶² *Loi sur le ministère de la Sécurité publique*, RLRQ, c. M-19.3, art. 8.

⁶³ *Id.*, art. 8.

⁶⁴ Projet de loi n° 14, art. 107.

Enfin, l'article 83 du projet de loi n° 14 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

D'abord, la Commission déplore que, contrairement au projet de loi n° 18, le projet de loi n° 14 ne précise pas dans sa modification proposée à l'article 307 de la *Loi sur la police* que les lignes directrices du ou de la ministre puissent notamment porter « sur l'absence de discrimination dans les activités policières »⁶⁵. Étant donné que « les dispositions de ce projet de loi visent particulièrement à lutter contre le profilage racial et à assurer la confiance du public envers les corps de police »⁶⁶, cela devrait être clairement indiqué dans l'introduction de ce pouvoir réglementaire.

De façon plus générale, la Commission est d'avis que les responsabilités et pouvoirs qui découleraient des modifications législatives précitées, si elles étaient adoptées, devraient viser à assurer la mise en œuvre uniforme des recommandations de la Commission 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.

⁶⁵ Projet de loi n° 18, art. 80.

⁶⁶ CABINET DU MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Pratiques policières – Le ministre Bonnardel dépose un projet de loi sur la modernisation de la pratique policière en phase avec les attentes des citoyens*, Communiqué, 15 mars 2023, [En ligne]. <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/pratiques-policieres-le-ministre-bonnardel-depose-un-projet-de-loi-sur-la-modernisation-de-la-pratique-policiere-en-phase-avec-les-attentes-des-citoyens-46314> Voir également CABINET DU MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Le ministre de la Sécurité publique et le ministre responsable de la Lutte contre le racisme annoncent des mesures pour poursuivre la lutte contre le profilage racial dans les corps de police*, Communiqué, 25 novembre 2022, p. 2.

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

Dès 2009, 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 »⁶⁷. La Commission a fait le même constat en 2011 et 2020 alors qu'elle se penchait sur le profilage racial et la discrimination systémique des jeunes racisés⁶⁸.

La Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics⁶⁹ a également fait état de « pratiques policières non adaptées » eu égard aux personnes autochtones et menant entre autres à un problème de surarrestation⁷⁰.

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 :

⁶⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2009), préc., note 13, 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.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL_32_justice-penale.pdf

⁶⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2009), préc., note 13, p. 80-81. Voir également sur « le rôle des politiques institutionnelles dans l'existence du profilage racial » : Anne-Marie LIVINGSTONE, Marie MEUDEC et Rhita HARIM, « Le profilage racial à Montréal, effets des politiques et de pratiques organisationnelles », (2020) 31(2) *Nouvelles pratiques sociales* 126.

⁶⁹ Ci-après « Commission Viens ».

⁷⁰ 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

- 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 noires et des autres minorités racisées, les personnes autochtones, les personnes en situation d'itinérance ou les jeunes – de même que les organismes qui les représentent⁷¹.

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 noires et des autres minorités racisées, particulièrement les jeunes de ces minorités, aux personnes autochtones et aux personnes en situation d'itinérance⁷².

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 uniforme⁷³. Les modifications proposées par le projet de loi n° 14, 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.

⁷¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 13. Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13, p. 130-131 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 13, p. 30-32 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2009), préc., note 13, p. 199.

⁷² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 13-14. Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2009), préc., note 13, 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.

⁷³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13, p. 109 et suiv.

1.3.2 L'interdiction des interpellations et interceptions policières

Parmi les recommandations qu'elle a formulées qui tardent à être appliquées de manière uniforme⁷⁴, la Commission tient aussi à insister sur l'interdiction immédiate et définitive de toutes les interpellations policières⁷⁵ et sur la nécessité de modifier l'article 636 du *Code de la sécurité routière*⁷⁶ portant sur les interceptions routières aléatoires.

A L'interdiction définitive et immédiate de toutes les interpellations policières aussi désignées comme étant des contrôles de routine ou des « street checks » en anglais

En ce qui a d'abord trait aux interpellations policières, la recommandation de la Commission vise à interdire explicitement l'ensemble des interpellations policières des piétons et passagers de véhicule, aussi appelées « contrôles de routine » ou désignées en anglais sous le vocable « street check ». Cette recommandation ne vise donc pas seulement les interpellations qui sont directement fondées sur un motif de discrimination interdit par la Charte⁷⁷.

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

⁷⁴ 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_policières_du_SPVM_Document_de_presentation_2020-07-08_melv.pdf (Ci-après « SPVM »).

⁷⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 6-7.

⁷⁶ RLRQ, c. C-24.2, art. 636 (ci-après « C.s.r. »).

⁷⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13, p. 114; voir par exemple : 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_policières/AP-06_2020-08_01.pdf.

for future use »⁷⁸. Réalisant un examen indépendant des « contrôles de routine »⁷⁹ en Ontario, le juge Tulloch, maintenant juge en chef de cette province, 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 »⁸⁰. 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) »⁸¹.

Ces définitions incluent donc les interpellations qui reposent sur un motif discriminatoire interdit entre autres en vertu de la Pratique policière 2.1.7 sur les interpellations policières actuellement en vigueur⁸², mais aussi des interpellations qui demeurent permises en vertu de celle-ci. Pour rappel, cette pratique policière prévoit 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 policière⁸³.

En se fondant sur l'avis de M. MacDonald qui conclut à l'illégalité des « street checks »⁸⁴, on peut s'interroger sur le fondement juridique des interpellations qui demeurent ainsi permises, particulièrement en regard de la prévention du crime ou des infractions aux lois

⁷⁸ 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

⁷⁹ « Street checks » dans la version anglaise du rapport.

⁸⁰ Michael H. TULLOCH, *L'examen indépendant des contrôles de routine*, Ontario, 2018, p. xii.

⁸¹ V. ARMONY, M. HASSAOUI et M. MULONE (2019), préc., note 16, p. 8 et 30.

⁸² MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, préc., note 77; voir également SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE MONTRÉAL, préc., note 74.

⁸³ Ministère de la Sécurité publique, *id.*, p. 2.

⁸⁴ NOVA SCOTIA HUMAN RIGHTS COMMISSION, préc., note 78.

et aux règlements, la prévention des incivilités et la collecte des informations jugées d'intérêt au regard de la mission policière. Cet encadrement partiel des interpellations est d'autant plus préoccupant que l'impact discriminatoire induit par les politiques de prévention des incivilités sur les populations marginalisées a pourtant été démontré⁸⁵. 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.

De plus, n'interdire que les interpellations qui reposent directement sur un motif discriminatoire tend à réduire le profilage discriminatoire à un acte intentionnel posé par un policier ou une policière. Ce faisant, on semble ne pas tenir compte de la discrimination indirecte qu'entraînent les interpellations policières et qui se traduit par une représentation disproportionnée des membres de certains groupes de la population parmi les personnes interpellées. Les effets discriminatoires des interpellations, incluant celles qui peuvent sembler neutres, sont pourtant bien documentés, particulièrement en ce qui a trait aux minorités noires, aux autres minorités racisées, aux personnes autochtones et aux personnes en situation d'itinérance⁸⁶.

En se fondant sur la documentation de cet effet discriminatoire, la Nouvelle-Écosse a d'ailleurs interdit cette pratique en 2019. Une directive ministérielle de 2021 est venue renforcer l'interdiction de ces interpellations policières en précisant que les policières et policiers ne peuvent interagir avec une personne dans le but de collecter des informations identificatoires en l'absence de soupçons raisonnables que celle-ci est liée à une activité illégale ou détient des informations sur une telle activité⁸⁷.

⁸⁵ Voir par exemple : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13 ; LIVINGSTONE et al, préc., note 68 ; 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 13.

⁸⁶ Voir notamment : *R. c. Le*, préc., note 15, par. 97.

⁸⁷ NOVA SCOTIA DEPARTMENT OF JUSTICE, *Minister's Directive—Street Checks Ban*, 2021, [En ligne]. <https://novascotia.ca/just/publications/docs/Minister-Directive-Street-Checks-Ban.pdf>

Au Québec, le rapport Armony, Hassaoui et Mulone précité démontre aussi 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 interpeller par le SPVM »⁸⁸. Les femmes autochtones sont, quant à elle, 11 fois plus à risque de se faire interpeller que les femmes blanches⁸⁹. 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 »⁹⁰. Des disproportions tendent par ailleurs à varier en fonction de l’âge des personnes racisées et à augmenter dans le cas des jeunes des communautés noires âgés de 15 à 34 ans et des jeunes arabes âgés de 15 à 24 ans⁹¹. Les mêmes chercheurs ont présenté un *Portrait de recherche sur les interpellations dans le dossier profilage* à la Ville de Repentigny⁹². Ils y révèlent entre autres que « les personnes noires sont entre deux fois et demie et trois fois plus à risque de se faire interpeller par le SPVR que les personnes blanches »⁹³.

À nouveau, il faut dès lors 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 »⁹⁴. 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 marginalité⁹⁵.

La Commission formule donc les recommandations suivantes :

⁸⁸ V. ARMONY, M. HASSAOUI et M. MULONE (2019), préc., note 16, p. 84.

⁸⁹ *Id.*, p. 88.

⁹⁰ *Id.*, p. 84.

⁹¹ *Id.*, p. 89.

⁹² V. ARMONY, M. HASSAOUI et M. MULONE (2021), préc., note 16.

⁹³ *Id.*, p. 31.

⁹⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2005), préc., note 13.

⁹⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2009), préc., note 13, p. 81 et suiv.

RECOMMANDATION 1

La Commission recommande de modifier l'article 97 du projet de loi n° 14 afin d'y préciser qu'en vertu de l'article 307.1 de la *Loi sur la police* le ministre devrait établir, à l'égard des corps de police et de leurs membres, une ligne directrice visant à interdire toute interpellation policière, aussi désignée contrôle de routine ou « street check » en anglais.

RECOMMANDATION 2

La Commission recommande de modifier l'article 97 du projet de loi n° 14 afin d'y préciser que la ligne directrice que devrait établir le ministre en vertu de l'article 307.1 de la *Loi sur la police* doit :

- 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 démontré ;
- 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 quitter ;
- préciser les sanctions applicables aux policiers et policières en cas de contravention aux règles ainsi définies ;
- 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.

B. Les interceptions routières aléatoires (art. 636 C.s.r.)

L'article 307.1 que le projet de loi n° 14 introduirait à la *Loi sur la police* prévoit par ailleurs que la ligne directrice que doit établir le ministre à l'égard des interpellations policières vise également les interceptions routières aléatoires effectuées en vertu de l'article 636 C.s.r.

Pour rappel, cette disposition prévoit que, sans autre motif :

« 636. Un agent de la paix, identifiable à première vue comme tel, peut, dans le cadre des fonctions qu'il exerce en vertu du présent code, des ententes conclues en vertu de l'article 519.65 et de la Loi concernant les propriétaires, les exploitants et les conducteurs de véhicules lourds (chapitre P-30.3), exiger que le conducteur

d'un véhicule routier immobilise son véhicule. Le conducteur doit se conformer sans délai à cette exigence. »

Les travaux de la Commission ont contribué à la reconnaissance par les tribunaux de l'impact disproportionné et discriminatoire de ces interceptions routières aléatoires sur les personnes noires⁹⁶, un phénomène connu en anglais sous l'expression *Driving while Black*.

La Commission a d'ailleurs salué le jugement rendu par la Cour supérieure dans l'affaire *Luamba* le 25 octobre 2022⁹⁷. Ce jugement portait spécifiquement sur les interceptions routières visées à l'article 636 C.s.r. et, après un examen prudent et rigoureux des impacts discriminatoires de cette pratique, le juge Yergeau a déclaré cette disposition inopérante⁹⁸.

Le Tribunal en vient à la conclusion que le nombre d'interceptions des personnes noires au volant, disproportionné par rapport à leur poids démographique, constitue du profilage racial. Ainsi : « De l'ensemble de la preuve administrée de part et d'autre, le Tribunal conclut que la règle de *common law* établie par l'arrêt *Ladouceur* et l'article 636 C.s.r. mènent à l'impasse au chapitre du profilage racial »⁹⁹.

Plus encore, écrit le Tribunal :

« En s'appuyant sur la preuve administrée, le Tribunal conclut que le changement de culture souhaité au sein de la police pour éliminer le profilage racial dans le cadre des *interceptions routières sans motif réel* à l'extérieur du cadre d'un programme structuré ne présente aucun résultat démontrable et rien ne permet d'entrevoir à terme une avancée positive en ce sens. »¹⁰⁰

⁹⁶ Voir notamment : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Ducas) c. Ville de Repentigny (Service de police de la Ville de Repentigny)*, 2022 QCTDP 14; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (DeBellefeuille) c. Ville de Longueuil*, préc., note 17.

⁹⁷ *Luamba c. Procureur général du Québec*, préc., note 45, par. 869.

⁹⁸ Le tribunal a également déclaré inopérante la règle de *common law* au même effet établie en 1990 par l'arrêt *R. c. Ladouceur*, [1990] 1. R.C.S. 1257.

⁹⁹ *Luamba c. Procureur général du Québec*, préc., note 45, par. 562.

¹⁰⁰ *Id.*, par. 558.

Le jugement Yergeau emporte une reconnaissance forte du profilage racial, mais aussi de l'insuffisance des actions mises en œuvre jusqu'à maintenant pour le contrer et du travail qu'il nous reste à faire, comme société, pour éradiquer ce phénomène ainsi que le racisme et la discrimination raciale.

La question qui se pose ensuite est de savoir si l'impact discriminatoire constaté est le résultat de la règle de droit elle-même ou d'un problème d'application de celle-ci. Or, le Tribunal en vient à la conclusion que c'est la règle de droit qui devient « par elle-même et en elle-même un vecteur de profilage racial »¹⁰¹. Face à un tel constat, il n'apparaît pas suffisant d'encadrer la pratique des interceptions routières aléatoires par le biais de lignes directrices ministérielles.

La Commission prend acte de la décision du Procureur général du Québec de faire appel du jugement Yergeau¹⁰², mais elle invite néanmoins le législateur à donner suite aux conclusions de celui-ci et à amender le projet de loi n° 14 afin qu'il prévoit modifier l'article 636 C.s.r., plutôt que l'établissement de lignes directrices concernant les interceptions routières.

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° 14 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 »¹⁰³.

C'est d'ailleurs en ce sens que la Commission lit l'article 98 du projet de loi qui prévoit modifier l'article 308 de la *Loi sur la police* de la façon suivante :

¹⁰¹ *Id.*, par. 633.

¹⁰² *Procureur général du Québec c. Luamba et al.*, Déclaration d'appel, 25 novembre 2022.

¹⁰³ Projet de loi n° 14, art. 4(2).

« 308. Le ministre suscite ou encourage, en ce qui concerne la prévention des infractions et de la criminalité, les initiatives des autorités locales ou régionales et ~~des autres acteurs sociaux~~ différents intervenants des milieux concernés par la mission des corps de police, et en particulier la formation d'associations agissant en ce domaine. Il diffuse de l'information dans le grand public afin d'associer les citoyens à la poursuite des objectifs de la présente loi. »¹⁰⁴

2.1 Des stratégies de rapprochement avec les citoyens et citoyennes

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 des stratégies de rapprochement avec les citoyens¹⁰⁵. Dans le cadre du Bilan des recommandations de la Commission rendu public en 2020, la professeure Myrna Lashley soulignait par exemple 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 représentent¹⁰⁶.

Plusieurs participants et participantes à des groupes de discussion sur le profilage racial organisés par la Commission ont aussi parlé des bénéfices d'un rapprochement des services de police envers les communautés¹⁰⁷. Certaines de ces personnes ont cité des exemples d'initiatives ayant facilité le développement de rapports constructifs axés sur la recherche de solutions¹⁰⁸. Ces initiatives demeurent toutefois « ponctuelles et ne sont pas systématisées à l'ensemble des acteurs concernés »¹⁰⁹.

De plus, la Commission constate que, malgré un certain nombre de consultations et d'initiatives de partenariats mises sur pied par différents corps de police au cours des

¹⁰⁴ Projet de loi n° 14, art. 98. Le passage biffé serait supprimé et remplacé par le passage souligné et en gras.

¹⁰⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13 p. 108.

¹⁰⁶ *Id.*, p. 130.

¹⁰⁷ *Id.*

¹⁰⁸ *Id.*

¹⁰⁹ *Id.*, p. 131.

dernières années, les changements de pratiques qui devraient en découler se font généralement toujours attendre. Consulter, voire initier des partenariats, ne devrait constituer que le premier pas d'une stratégie de rapprochement avec la communauté permettant de favoriser 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.

2.2 La prévention de la surjudiciarisation

Dans un autre ordre d'idée, la Commission tient à insister sur l'importance de développer et mettre en œuvre des solutions préventives à la surjudiciarisation des personnes noires et des autres minorités racisées, des personnes autochtones, des personnes en situation d'itinérance et des personnes qui ont un trouble de santé mentale et/ou en situation de vulnérabilité. Des solutions doivent ainsi être déployées bien en amont de l'intervention policière.

La Commission fait entre autres référence à ses recommandations visant à prévenir et lutter contre la surjudiciarisation des personnes en situation d'itinérance¹¹⁰. Depuis de nombreuses années, elle insiste sur le caractère injustifié de la gestion répressive et pénale de l'itinérance, soulignant les nombreuses atteintes aux droits et libertés des personnes en situation d'itinérance qu'elle entraîne¹¹¹. De l'avis de la Commission, « les efforts de l'État et de ses représentants doivent plutôt se concentrer sur la recherche de solutions durables à la problématique de l'itinérance »¹¹². À titre d'exemple, il faudrait dès lors assurer la continuité et la cohérence des services¹¹³, l'accès à un revenu suffisant¹¹⁴ et la mise en œuvre effective du droit au logement en tenant compte de la grande variété des besoins, notamment par la mise en œuvre de logements sociaux de différents types,

¹¹⁰ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc. note 67; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2009), préc., note 13.

¹¹¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2009), préc., note 13, p. 160.

¹¹² *Id.*

¹¹³ *Id.*, p. 162.

¹¹⁴ *Id.*, p. 167.

incluant les logements avec ou sans soutien communautaires, les maisons de chambre, etc.¹¹⁵ Il importe en outre de déployer les ressources nécessaires afin de rejoindre les personnes en situation d'itinérance qui souffrent de trouble de santé mentale ou de dépendance et qui souhaitent obtenir le suivi thérapeutique approprié¹¹⁶.

De façon plus générale, le CCRP constate d'ailleurs 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 »¹¹⁷. 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 »¹¹⁸.

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 »¹¹⁹, « surreprésentées dans les populations carcérales [...] et plus à risque d'être tuées par les policiers comparativement aux personnes ne démontrant aucun signe de maladie mentale [...] »¹²⁰. Selon les

¹¹⁵ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019), préc., note 13, p. 110.

¹¹⁶ *Id.*, p. 164-165.

¹¹⁷ Rapport CCRP, préc., note 9, p. 23.

¹¹⁸ *Id.*, p. 14.

¹¹⁹ 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/MHandCriminalJustice_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

¹²⁰ 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

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 »¹²¹. Une enquête du journal *Le Devoir* est arrivée à un constat similaire au Québec : « 70 % des personnes tuées par des policiers [entre 2001 et 2021] étaient aux prises avec un problème de santé mentale connu, avaient manifesté des idées suicidaires ou tenu des propos inquiétants »¹²².

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. »¹²³

Dès 1997, la Commission abordait 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 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

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>

¹²¹ 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>

¹²² Améli PINEDA et Stéphanie VALLET, « 81 Québécois tués par des policiers dans les 20 dernières années », *Le Devoir*, 22 novembre 2021.

¹²³ 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.

nécessaire pour éviter un préjudice grave », il faut « 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 »¹²⁴. Elle relevait que l'absence d'équipe médicale formée pour intervenir auprès de personnes en situation de crise et leur prise en charge par la police accroît les risques pour les personnes concernées et leur famille. Amener la police à intervenir auprès de ces personnes contribue en outre à la criminalisation et à la stigmatisation des personnes ayant un trouble de santé mentale¹²⁵.

Certaines politiques et initiatives ont été mises en œuvre depuis¹²⁶. 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. »¹²⁷

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 »¹²⁸.

¹²⁴ 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.qc.ca/storage/app/media/publications/pl39_malade_mental.pdf

¹²⁵ *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.

¹²⁶ Voir par exemple : Rapport CCRP, préc., note 9, p. 24 et 25.

¹²⁷ *Id.*, p. 25 et 26 (références omises).

¹²⁸ *Id.*, p. 28.

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 »¹²⁹. 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 »¹³⁰. 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 »¹³¹.

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 »¹³². Elle recommandait ainsi

¹²⁹ COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, préc., note 70, p. 278.

¹³⁰ *Id.*, p. 277.

¹³¹ Céline BELLOT et Marie-Ève 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

¹³² COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, préc., note 70, p. 298.

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 »¹³³.

Certes, il faut noter que le gouvernement a depuis adopté le *Plan d'action interministériel en santé mentale 2022-2026*¹³⁴. Celui-ci inclut deux actions en lien avec ces enjeux, impliquant le MSP. Elles visent respectivement à « mettre en œuvre et consolider des pratiques mixtes d'interventions psychosociales et policières de proximité »¹³⁵ de même qu'à « bonifier le soutien à la mission des organismes communautaires en santé mentale »¹³⁶.

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.

2.3 La nécessité de porter une attention particulière à certains jeunes

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 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 racial¹³⁷ ont entre autres permis d'illustrer l'importance pour les corps de police de développer des solutions préventives à la judiciarisation des jeunes racisés.

¹³³ *Id.*, p. 298.

¹³⁴ 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>

¹³⁵ *Id.*, p. 29.

¹³⁶ *Id.*, p. 31.

¹³⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 13.

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. Dès 2009, la Commission recommandait de renforcer les mesures et les programmes existants destinés à accompagner et à outiller les jeunes qui sortent des centres jeunesse dans leurs démarches d'insertion sociale¹³⁸. Dix ans plus tard, l'étude sur le devenir des jeunes placés confirme qu'il s'agit toujours d'un enjeu¹³⁹. 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 »¹⁴⁰.

C'est pourquoi, tout en saluant les articles 4(2°) et 98 du projet de loi n° 14, la Commission tient à réitérer les recommandations suivantes¹⁴¹.

RECOMMANDATION 3

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 4

Parallèlement à la recommandation précédente, la Commission recommande que l'adoption de l'article 3(1) du projet de loi n° 14 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

¹³⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019), préc., note 13, p. 165.

¹³⁹ 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*, Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, 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.

¹⁴⁰ M. GOYETTE et al., *id.*, p. 13.

¹⁴¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13, p. 134.

force, notamment en privilégiant la communication et la désescalade des conflits.

RECOMMANDATION 5

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 a plusieurs fois constaté que la formation initiale et continue des policiers et policières ne sont ni suffisantes ni adéquates en regard des enjeux que pose l'activité policière quant à l'exercice des droits et libertés protégés par la Charte. D'autres ont d'ailleurs constaté que les initiatives prises en la matière au cours des dernières années n'ont pas donné les résultats escomptés¹⁴². C'est notamment pourquoi la Commission a maintes fois insisté sur la nécessité d'assortir la formation initiale et la formation continue d'une évaluation obligatoire des acquis. L'impact des mesures mises en œuvre en la matière devrait en outre être évalué régulièrement. 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, la Commission estime nécessaire d'exposer certains des principaux constats qui ressortent de ses travaux en la matière.

¹⁴² 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

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

Comme mentionné en introduction du présent mémoire, la Commission œuvre au développement d'une formation pour contrer le racisme et le profilage racial et social destinée aux corps de police du Québec, et ce, en collaboration avec le MSP, le Commissaire à la déontologie policière et l'École nationale de police du Québec.

Une telle initiative fait notamment suite aux constats faits par la Commission dans le cadre du bilan de la mise en œuvre de ses recommandations en matière de discrimination systémique et profilage racial. Certes, elle a alors souligné que les recommandations relatives à la formation ont fait l'objet d'un grand nombre d'initiatives, incluant 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 »¹⁴³. Elle ajoutait que « la formation continue est rarement obligatoire et n'est surtout jamais assortie d'une évaluation des acquis [puis 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 »¹⁴⁴.

Une éducation en matière de droits et libertés demeure pourtant incontournable et doit notamment inclure l'approche antiraciste et interculturelle de même que l'approche basée sur la sécurisation culturelle afin que les policiers et policières, dans leurs pratiques et dans leurs interventions auprès des personnes noires, des personnes racisées et des personnes autochtones, incluant des jeunes de ces groupes¹⁴⁵, aient conscience de leur

¹⁴³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 39.

¹⁴⁴ *Id.*

¹⁴⁵ 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

position de pouvoir et d'autorité puis des préjugés qu'ils pourraient entretenir envers elles¹⁴⁶. 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 sociohistorique¹⁴⁷.

Dans une décision récente, le TDP 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 »¹⁴⁸. Le tribunal ajoute qu'une, « une formation occasionnelle ou s'étalant sur plusieurs années n'est pas suffisante. Elle doit se faire de manière plus soutenue »¹⁴⁹.

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 « 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 profilage racial »¹⁵⁰. 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 »¹⁵¹.

jeunes racisés dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 14; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 13.

¹⁴⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 41.

¹⁴⁷ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13, p. 50 et suiv.

¹⁴⁸ *Id.*, par. 300.

¹⁴⁹ *Id.*

¹⁵⁰ V. ARMONY, M. HASSAOUI et M. MULONE (2021), préc., note 16, 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. »

¹⁵¹ *Id.*, p. 37.

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. »¹⁵²

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'ÉNPG s'est penchée spécifiquement sur la question du désengagement policier au Québec¹⁵³. À ce stade, il n'apparaît donc pas possible de prendre la réelle mesure d'un tel 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

¹⁵² *Id.*

¹⁵³ 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.enpg.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/centre_documentaire/Publications/Presentation_2021.11.23_medias.pdf

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.

suscitent, tout en outillant les policiers et policières relativement aux dynamiques à l'œuvre dans la discrimination raciale, pour mieux les prévenir »¹⁵⁴.

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 autochtones¹⁵⁵. D'autres importants rapports incluent aussi des recommandations en ce sens¹⁵⁶.

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

Les travaux de la Commission en matière de profilage discriminatoire 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 Montréal¹⁵⁷. 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 et policières¹⁵⁸. La

¹⁵⁴ *Id.*, p. 40.

¹⁵⁵ COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, préc., note 70, Appels à l'action n° 23, 25 et 26.

¹⁵⁶ Voir 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/>; F. LAFONTAINE, préc., note 16.

¹⁵⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2009), préc., note 13, p. 199. Rappelons que cet avis portait plus spécifiquement sur la Ville de Montréal.

¹⁵⁸ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, 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.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/rapport_homophobie.pdf

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 nécessaire¹⁵⁹. 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 handicapées¹⁶⁰. La Commission a alors recommandé qu'ils soient sensibilisés à ces enjeux et recours¹⁶¹.

¹⁵⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019), préc., note 13, p. 274.

¹⁶⁰ 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.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/exploitation_age_rapport.pdf

¹⁶¹ Id., p. 151 ; 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

Encore récemment, la Commission estimait que ces efforts de sensibilisation doivent se poursuivre¹⁶². Elle note d'ailleurs que le *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2022-2027* s'inscrit dans la continuité du précédent concernant la formation du personnel policier en matière de maltraitance envers les personnes âgées¹⁶³.

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 police¹⁶⁴. 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 conjugale¹⁶⁵. Puis, soulignant que les personnes victimes de violence sexuelle et conjugale ne forment pas un groupe homogène¹⁶⁶, 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 marginalisées¹⁶⁷.

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

¹⁶² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 43.

¹⁶³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2022-2027*, 2022, p. 64, [En ligne].
<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2022/22-830-44W.pdf>

¹⁶⁴ 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

¹⁶⁵ *Id.*

¹⁶⁶ *Id.*

¹⁶⁷ *Id.*

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 »¹⁶⁸. 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 »¹⁶⁹. Le Comité d'experts relevait en outre l'importance de la formation continue¹⁷⁰.

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° 14 portant sur les formations initiale et continue des policiers et policières. Ce faisant, elle s'est plus particulièrement penchée sur l'article 14 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, les qualités minimales requises, dont la formation, pour exercer, dans un corps de police autre qu'un corps de police spécialisé, les fonctions d'enquête ou 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 des qualités supplémentaires à celles déterminées par le gouvernement, dont la formation, applicables aux membres de leurs corps de police. »

¹⁶⁸ 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 DESROSIERS (dir.), 2020, p. 200, [En ligne].
<http://www.scf.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/Violences/Rapport-accompagnement-victimes-AG-VC.pdf>

¹⁶⁹ *Id.*

¹⁷⁰ Sur les enjeux devant être abordés dans ces formations, voir *id.* p. 200-203.

Ces précisions apportées au pouvoir réglementaire dévolu au gouvernement en matière de formation initiale et continue des policiers et policières constitueraient 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 14 du projet de loi n° 14 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 6

La Commission recommande de modifier l'article 14 du projet de loi n° 14 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.

4 LE RECRUTEMENT ET LES PRATIQUES DE DOTATION

4.1 Les propositions du projet de loi n° 14 en matière d'embauche

L'article 13 du projet de loi n° 14 viendrait modifier l'article 115 de la *Loi sur la police* qui spécifie les règles relatives au recrutement des policiers en ajoutant le passage souligné ci-dessous :

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

1° être citoyen canadien ;

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 embauchée 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.

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 programmes d'accès à l'égalité en emploi¹⁷¹ dans les corps policiers est directement liée

¹⁷¹ Ci-après « PAÉE ».

aux candidatures des membres y appartenant dans les postes d'entrée »¹⁷². Ainsi, on peut penser que les dispositions du projet de loi n° 14 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.

Cela dit, la faible présence d'aspirants policiers ou d'aspirantes policières noires et d'autres 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 de ces populations dans l'institution policière ainsi qu'à des pratiques et politiques ayant des effets discriminatoires¹⁷³. 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 dotation¹⁷⁴.

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

¹⁷² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, 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.

¹⁷³ *Id.*, p. 35. Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13, p. 67 et 128-129 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 13, p. 43 et 45 ; F. Lafontaine, préc., note 16., p. 119 ; COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, préc., note 70, p. 13 et 69.

¹⁷⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 36, citant COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13, p. 46-37, 61, 64 et 265 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2017-I), préc., note 13.

et proportionnel apparent avec une qualité ou une aptitude requise pour exercer les tâches essentielles à l'emploi de policiers ou policières¹⁷⁵.

Dans un autre ordre d'idées, rappelons que la sous-représentation des membres des cinq groupes visés par la LAÉE¹⁷⁶ 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-ci¹⁷⁷. 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 permettre d'accéder à des postes de haut niveau »¹⁷⁸. 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° 14, celles-ci demeurent insuffisantes pour corriger la sous-représentation de ces cinq groupes dans les corps

¹⁷⁵ 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.qc.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 10, p. 36.

¹⁷⁶ 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.qc.ca/storage/app/media/publications/Rapport_triennal_PAE_2016_2019.pdf

¹⁷⁷ Voir notamment COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 38.

¹⁷⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019-I), préc., note 13, p. 33.

policiers. La Commission réitère donc 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 LAÉE¹⁷⁹.

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 »¹⁸⁰. Pourtant, s'il est un enjeu relatif au travail policier qui demeure incontournable depuis de nombreuses années, c'est celui de cette confiance¹⁸¹.

¹⁷⁹ Voir notamment COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 38.

¹⁸⁰ *Wood c. Schaeffer*, 2013 CSC 71, par. 1.

¹⁸¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 47. Voir notamment : *Wood c. Schaeffer*, id. ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13 ; F. Lafontaine, préc., note 16., p. 119 ; 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%99C3%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 70; 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 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_Interim%20Report%20FINAL%20FRENCH_0.pdf#%20overlay-context=fr/enqu%25C3%25AAte-d%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 13 ; 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 32 ; GROUPE DE TRAVAIL SUR LES RELATIONS ENTRE LES COMMUNAUTÉS NOIRES ET LE SERVICE DE POLICE DE LA

Cela n'est 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 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.¹⁸².

De telles conclusions ont également été tirées par la Commission Viens à l'égard des personnes autochtones, particulièrement les femmes. 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 »¹⁸³. Les constats quant au manque de confiance des personnes autochtones envers les services de police et le Bureau des enquêtes indépendantes¹⁸⁴ sont aussi relevés dans l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées¹⁸⁵ et dans le rapport de M^e Lafontaine, observatrice civile indépendance. Cette dernière écrit :

« 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

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 13.

¹⁸² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13, p. 135 et 148 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019), préc., note 13, p. 189 et suiv.

¹⁸³ COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, préc., note 70, p. 125 et 306. Voir également : F. LAFONTAINE, préc., note 16., p. 119.

¹⁸⁴ Ci-après « BEI ».

¹⁸⁵ 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

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". »¹⁸⁶

Le Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale va dans le même sens¹⁸⁷ :

« 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. »¹⁸⁸

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 police¹⁸⁹.

C'est dans cette perspective que la Commission s'est attardée aux mesures que prévoit le projet de loi n° 14 en matière de reddition de comptes.

¹⁸⁶ F. LAFONTAINE, préc., note 16, p. 64.

¹⁸⁷ Ci-après « CEDR ».

¹⁸⁸ 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.

¹⁸⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 49. Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13, 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>

5.1 Le résumé des mesures prévues au projet de loi n° 14 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° 14 propose principalement deux ordres de mesures relatives aux obligations de reddition de comptes.

Dans un premier temps, il entend ajouter un cinquième chapitre au titre IV de la *Loi sur la police* portant sur les normes de comportement¹⁹⁰. Ce chapitre introduirait notamment l'article suivant à cette loi :

« 263.4. Les priorités d'action et les directives élaborées par le ministre, la municipalité, la régie intermunicipale, le comité de sécurité publique formé en vertu de l'article 78 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. »

Puis, le projet de loi n° 14 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 87 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 1er 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 des compétences suivies 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.

Le projet de loi prévoit par ailleurs modifier l'article 265 de la *Loi sur la police* afin d'obliger le directeur de tout corps de police de transmettre annuellement un rapport faisant état

¹⁹⁰ Projet de loi n° 14, art. 86.

des interpellations policières et interceptions routières aléatoires effectuées¹⁹¹. Cette disposition se lirait désormais comme suit :

265. Le directeur de tout corps de police doit chaque année, avant le 1er avril, transmettre au ministre, en la forme que celui-ci détermine, un rapport faisant état des mandats de perquisition qui ont été demandés. Le directeur de tout corps de police doit transmettre au ministre chaque année, avant le 1er avril, selon la forme et le contenu que ce dernier détermine :

1° un rapport faisant état des mandats de perquisition demandés ;

2° un rapport faisant état des interpellations policières effectuées, y compris les interceptions routières effectuées en vertu de l'article 636 du Code de la sécurité routière (chapitre C-24.2).

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 ministre¹⁹². 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 et que l'article 88 du projet de loi ne vient pas pallier

¹⁹¹ *Id.*, art. 88.

¹⁹² *Id.*, art. 89.

ce manque. En effet, l'évaluation de l'action policière commande 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.

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 »¹⁹³. 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 concernés¹⁹⁴. 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 noires et des autres minorités racisées visées par l'action des services de police¹⁹⁵. 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 discriminatoires¹⁹⁶.

Effectuée 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

¹⁹³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 13, p. 21-22.

¹⁹⁴ *Id.*, p. 22.

¹⁹⁵ *Id.*, p. 38.

¹⁹⁶ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13, 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.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/document_reflexion-racisme-systemique.pdf

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 l'expression de genre, l'orientation sexuelle, l'âge, la religion, la langue ainsi que le handicap¹⁹⁷. 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. En cela, la recommandation de la Commission liée à la collecte de données est indissociable, par exemple, de mesures visant la révision des politiques et pratiques policières de même que des dispositions réglementaires et législatives. La collecte de données est ensuite nécessaire pour mesurer les résultats obtenus, le cas échéant, et rendre compte des mesures prises et de leur impact¹⁹⁸. En ce sens, une telle collecte pourrait contribuer à une meilleure mise en œuvre des principes de transparence et d'imputabilité au sein des corps de police.

Le TDP 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 »¹⁹⁹. 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. »²⁰⁰

¹⁹⁷ 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.

¹⁹⁸ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 49 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13, p. 73.

¹⁹⁹ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (DeBellefeuille) c. Ville de Longueuil*, préc., note 17, par. 323.

²⁰⁰ *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

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 internationales par lesquelles le Québec s'est déclaré lié²⁰¹. 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 »²⁰². 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 publique²⁰³. Citons l'appel à

interpellation policière afin de documenter le phénomène du profilage racial » (par. 334). Soulignons que le Tribunal a tout récemment accueilli une demande pour ordonnance portant à citation à comparaître en matière d'outrage au Tribunal : *Debellefeuille c. Ville de Longueuil*, 2023 QCTDP 5.

²⁰¹ 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.

²⁰² 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.

²⁰³ Voir notamment : Rapport CCRP, préc., note 9, recommandation 133 ; F. LAFONTAINE, préc., note 16, proposition # 8 ; OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL, préc., note 181 ; 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 (2019), préc., note 16 ; COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, préc., note 70 ; ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, préc., note 156 ; MONTRÉAL SANS PROFILAGE, préc., note 181.

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/BCOHRC_Sept2020_Disaggregated-Data-Report_FINAL.pdf ; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Racial Disparity in Arrests and Charges, An analysis of arrest*

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 »²⁰⁴.

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 »²⁰⁵. Par exemple, en conformité avec cette législation, le Service de police de Toronto a mis en place une telle collecte de données en 2020 et en a fait rapport en 2022 en notant que les personnes noires, autochtones et racisées font l'objet d'interventions policières excessives et disproportionnées²⁰⁶.

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 181; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE (2018), préc., note 181 ; Lorne FOSTER, Les JACOB et Bobby SIU, *Race Data and Traffic Stops in Ottawa, 2013–2015: A Report on Ottawa and the Police Districts, Submitted to Ottawa Police Services Board and Ottawa Police Service*, Ottawa, 2016; William J. CLOSS, *The Kingston Police Data Collection Project, A preliminary Report to the Kingston Police Services Board*, 2005; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Directives concernant la collecte de données sur les motifs énumérés en vertu du Code*, 2003, [En ligne].

<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,%27identification%20de%20l%27%C3%A9l%C3%A8ve.&text=Les%20m%C3%A9thodes%20de%20collecte%20des%20divulgateurs%20doivent%20%C3%AAtre%20soigneusement%20contr%C3%B4l%C3%A9es>.

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/>

²⁰⁴ COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, préc., note 70, p. 240.

²⁰⁵ *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>

²⁰⁶ Ces données concernent les interventions impliquant l'emploi de la force et la fouille corporelle. TORONTO POLICE SERVICE, *Race-Based Data Shows Over-Policing*, 15 juin 2022, [En ligne]. <https://www.tps.ca/media-centre/stories/race-based-data-shows-over-policing/>. Voir TORONTO POLICE

En 2022, la Colombie-Britannique a également adopté l'*Anti-Racism Data Act*²⁰⁷. Comme la loi ontarienne, cette loi encadre la collecte de renseignements par des organismes publics dans le but d'identifier et d'éliminer le racisme systémique²⁰⁸. Cette loi découle d'une vaste consultation auprès de milliers de citoyens et d'une démarche de partenariat avec les peuples autochtones et les minorités racisées.

De même, la Nouvelle-Écosse a adopté la *Dismantling Racism and Hate Act*²⁰⁹ dont l'objectif "is to achieve equity and anti-racism and to eliminate disparities, hate and inequities that negatively impact marginalized and racialized individuals and communities in the Province"²¹⁰. Pour ce faire, le ministre responsable du Office of Equity and Anti-Racism Initiatives doit entre autres, avec la participation des communautés marginalisées et racisées, établir des normes à respecter quant à la collecte et l'utilisation de renseignements permettant d'identifier, de surveiller et de lutter contre la haine, l'iniquité et le racisme systémiques²¹¹. La Nouvelle-Écosse a ainsi accepté l'ensemble des recommandations du comité chargé d'étudier les modèles de collecte de données sur la « race » lors d'interpellations policières et d'interceptions routières²¹².

SERVICE, *Race & Identity Based Data Collection Strategy. Understanding Use of Force & Strip Searches in 2020. Detailed Report*, 2022.

²⁰⁷ *Anti-Racism Data Act*, [SBC 2022], chap. 18.

²⁰⁸ *Id.*, art. 6 puis 7 et suiv.

²⁰⁹ *Dismantling Racism and Hate Act*, AS 2022, c. 3.

²¹⁰ *Id.*, art. 6.

²¹¹ *Id.*, art. 11.

²¹² NOVA-SCOTIA, *Committee Recommendations on Collection of Race-Based Police Data*, 1^{er} septembre 2022, [En ligne]. <https://novascotia.ca/news/release/?id=20220901001>; Timothy BRYAN, *Final Report and Recommendations on the Collection of Race-Based Police Data in Nova Scotia: Submitted to the Wortley Report Research Committee*, 2022.

Le comité recommandait notamment qu'une telle collecte soit rendue obligatoire par le département de la justice, et ce, pour l'ensemble des agences d'application de la loi (recommandation 1.1). Il recommandait aussi que le département de la justice s'assure de la publication de données dépersonnalisées et d'analyses et qu'il implique les perceptives des communautés visées afin de garantir une interprétation juste et contextualisée des données (recommandations 4.1 et 4.2).

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 matière²¹³.

Certes, le MSP affirme avoir procédé à l'« implantation d'un mécanisme de collecte de données concernant l'interpellation policière, appuyée par une gestion du changement »²¹⁴. Transmis à l'ensemble des corps de police le 30 mai 2022, le document *Cadre de collecte – Interpellation policière*²¹⁵ prévoit la collecte d'informations sur l'identité présumée des personnes interpellées, dont certaines correspondant à des motifs de discrimination inscrits à la Charte, soit le sexe et l'expression de genre, l'âge et la race, la couleur et l'origine ethnique ou nationale. Ce cadre ne concerne toutefois que des données sur les interpellations policières. De plus, il ne prévoit pas de collecte de données qualitatives ou de consultations des groupes visés. Il ne précise pas non plus la finalité de la collecte de données relatives à des motifs de discrimination alors que celle-ci doit avoir clairement pour but de déceler les manifestations de discrimination, notamment de discrimination systémique, à toutes les étapes de l'action policière. Il ne prévoit pas non plus la collecte d'information quant à l'ensemble des motifs de discrimination pertinents et omet, par exemple, de traiter de motifs comme le handicap, l'orientation sexuelle, l'identité ou l'expression de genre et la condition sociale.

Enfin, de façon plus particulière, le vocabulaire employé pourrait être revu. On peut s'interroger sur le recours au terme « Amérindien », préféré à celui de Premières Nations. De même, on peut se demander pourquoi la liste de pays liés à la catégorie « Arabe » comprend l'Afghanistan et l'Iran. Enfin, plutôt que de parler erronément de l'origine ethnique comme d'une « affinité biologique »²¹⁶, il serait préférable de référer aux motifs de discrimination interdits par la Charte, à savoir, la « race », la couleur et l'origine ethnique ou nationale.

²¹³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13, p. 72 et suiv.

²¹⁴ CABINET DU MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, préc., note 66.

²¹⁵ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Cadre de collecte de données – Interpellation policière*, 2022.

²¹⁶ Voir Danielle JUTEAU, *L'ethnicité et ses frontières*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1999.

En l'absence d'un cadre clair assurant la collecte, l'utilisation, la transmission et la destruction des données dans le respect de l'ensemble des droits et libertés, on peut craindre que le portrait de la situation que permettraient de dresser les articles 88 et 89 du projet de loi n° 14 ne soit que partiel. On doit en outre déplorer que le projet de loi n° 14 ne prévoit pas que ces informations doivent être rendues publiques périodiquement.

La Commission recommande donc ce qui suit à ce sujet.

RECOMMANDATION 7

La Commission recommande de modifier le projet de loi n° 14 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

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 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-dessus²¹⁷.

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° 14 portant sur l'encadrement législatif du Commissaire à la déontologie policière, du Comité de déontologie policière et du BEI.

²¹⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13, p. 146.

6.1 Le système de déontologie policière

La Commission tient d'abord à saluer que le projet de loi n° 14 attribuerait au Commissaire « un rôle de prévention et d'éducation en matière de déontologie policière »²¹⁸. Elle accueille aussi positivement le pouvoir d'enquête de sa propre initiative que le législateur souhaite octroyer au Commissaire²¹⁹. Ces dispositions du projet de loi n° 14 répondent à des recommandations que la Commission avait formulées en 2011 et qu'elle avait réitérées en 2020²²⁰.

Le projet de loi n° 14 propose par ailleurs plusieurs modifications aux règles relatives au traitement des plaintes par le Commissaire²²¹. La Commission s'est plus particulièrement attardée aux suivantes.

6.1.1 Le traitement d'une plainte alléguant discrimination de la part d'un policier

La Commission salue les modifications que le projet de loi n° 14 propose quant aux règles relatives au traitement d'une plainte déposée devant le Commissaire lorsque la plainte en question allègue la conduite discriminatoire d'un policier ou d'une policière. Notons d'abord que la conciliation serait à la discrétion de la personne plaignante dans le cas d'une telle plainte²²². Cette personne devrait aviser par écrit le Commissaire de son choix dans les 30 jours du dépôt de sa plainte²²³, à défaut de quoi elle serait présumée avoir refusé la conciliation. Le Commissaire devrait en outre tenir une enquête dans le cas où la conciliation est refusée²²⁴. De plus, le projet de loi n° 14 prévoit qu'un conciliateur devrait

²¹⁸ Projet de loi n° 14, art. 17 (2).

²¹⁹ *Id.*, art. 41.

²²⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 13, p. 49, recommandations 31 et 32. Voir également COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13, p. 149, recommandation 25. Voir aussi COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, préc., note 70, appel à l'action 39, p. 308.

²²¹ Projet de loi n° 18, art. 25 à 49.

²²² Projet de loi n° 14, art. 30, 31.

²²³ *Id.*, art. 31.

²²⁴ *Id.*, art. 31 et 37.

avoir suivi la formation pertinente sur le racisme et la discrimination pour être désigné à ce titre dans un tel dossier²²⁵.

Cela dit, considérant l'importance de mieux faire connaître les recours disponibles et en vue d'assurer un meilleur accès à la justice, la Commission estime pertinent de réitérer la recommandation déjà formulée 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. Le recours prévu par la Charte dans le cas d'allégation de conduite discriminatoire de la part d'un policier est distinct de celui que prévoit la *Loi sur la police* en matière de déontologie, notamment quant aux objectifs poursuivis par la personne plaignante et aux remèdes qu'il permet de rechercher.

La personne plaignante conserverait alors la responsabilité de formuler une plainte à la Commission si elle 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'agir²²⁶. 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 de même que de la finalité des recours en discrimination et en déontologie.

La Commission juge donc pertinent de réitérer la recommandation suivante.

RECOMMANDATION 8

La Commission recommande d'amender le projet de loi n° 14 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

²²⁵ *Id.*, art. 35.

²²⁶ Charte, art. 77.

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 L'introduction d'une distinction entre plainte et signalement

Le projet de loi n° 14 introduirait par ailleurs à la *Loi sur la police* une distinction limitant la possibilité de formuler une plainte au Commissaire aux personnes présentes lors de l'événement, les autres pouvant lui formuler un signalement²²⁷. Cette proposition fait suite aux recommandations formulées par le Commissaire dans le cadre de son mémoire au CCRP. On y 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 »²²⁸. Le Commissaire relevait pourtant la pertinence des plaintes déposées par les plaignants tiers :

« Ainsi, règle générale, les plaintes déposées par les plaignants tiers sont loin d'être frivoles 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 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. »²²⁹

Il est d'ailleurs intéressant de référer à l'étude du professeur Mulone ayant analysé l'ensemble des dossiers de plaintes en déontologie déposées entre le 1^{er} avril 2015 et le 31 mars 2020. Cette analyse lui permit notamment de tracer un certain nombre de constats, incluant les suivants :

²²⁷ Projet de loi n° 14, art. 25.

²²⁸ 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]. https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/pratiques_policiers/memoires_ccrp/3011_deontologie.pdf

²²⁹ *Id.*

- « les plaintes de personnes non directement impliquées dans l'intervention ne représentent qu'une minorité des plaintes reçues en déontologie (5,5 %) » et « les plaignants tiers comptent pour seulement 3,2 % des plaintes »²³⁰;
- « les plaintes de plaignants tiers se rendent plus "loin" que les autres types de plaintes. Elles sont largement surreprésentées dans les plaintes qui donnent lieu à une enquête du Commissaire et à une citation devant le Comité »²³¹ ;
- en fait, « les plaignants tiers représentent 3,2 % de l'ensemble des dossiers déposés par les citoyens en déontologie policière, mais 22,6 % des dossiers de citoyens amenés devant le Comité de déontologie policière et 27,9 % de ceux qui donnent lieu à une sanction »²³² ;
- parmi les dossiers analysés, toutes les plaintes refusées sous le motif qu'elles étaient frivoles ou de mauvaise foi étaient le fait de plaignants directs et aucune ne venait donc d'un plaignant tiers²³³ ;
- puis, « une majorité des plaintes de plaignants tiers n'auraient pas été connues du Commissaire sans l'action du plaignant tiers »²³⁴.

Considérant ces constats, mais aussi la méfiance à l'égard du travail policier qui perdurent pour différentes parties de la population²³⁵, 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.

6.1.3 Le délai de prescription

L'article 24 du projet de loi n° 18 proposait de modifier le délai de prescription applicable à une plainte, ou un signalement, en déontologie policière prévu à l'article 150 de la *Loi sur la police*. Dans le cas d'une plainte, on prévoyait que celui-ci passe d'un an à trois ans à compter de la date de l'événement ou de la connaissance de l'événement donnant lieu à

²³⁰ Massimiliano MULONE et Mélie BLAIS-CYR, *Qui doit avoir le droit de porter plainte contre la police ? Le rôle des plaignants tiers en déontologie au Québec*, Centre international de criminologie comparée, Université de Montréal, présentation faite le 24 novembre 2022, diapo 6, [En ligne]. <https://www.cicc-iccc.org/fr/evenements/conferences/deontologie-policiere-et-plaintes-contre-la-police-le-role-des-plaignants-tiers>

²³¹ *Id.*, diapo 7.

²³² *Id.*, diapo 8.

²³³ *Id.*, diapo 9.

²³⁴ *Id.*, diapo 10.

²³⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13, p. 148. Voir également l'introduction de la partie 5 du présent mémoire.

la plainte. Pour ce qui est d'un signalement, ce délai devait être établi à trois ans à compter de la date de l'événement.

La Commission regrette que le projet de loi n° 14 ne reprenne pas cette mesure qui allait dans le sens d'une amélioration de l'accès à la justice²³⁶. Une prolongation du délai de prescription applicable en matière de déontologie policière mettrait d'ailleurs en œuvre l'un des appels à l'action de la Commission Viens²³⁷.

De plus, la Commission déplore que le projet de loi n° 14 ne vise pas non plus à mettre en œuvre la recommandation qu'elle a plusieurs fois réitérée afin 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 »²³⁸ prescrit en vertu de la *Loi sur les cités et villes*²³⁹ 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. »²⁴⁰

Pour rappel, l'article 2925 C.c.Q. établit que « l'action qui tend à faire valoir un droit personnel [tel que les droits reconnus par la Charte] [...] et dont le délai de prescription n'est pas autrement fixé se prescrit par trois ans ». Cependant, des dispositions particulières, qui prévoient une période de prescription plus courte, peuvent aussi

²³⁶ Projet de loi n° 14, art. 32.

²³⁷ COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, préc., note 70, p. 308, appel à l'action n° 38.

²³⁸ 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.

²³⁹ LOI SUR LES CITÉES ET VILLES, RLRQ, c. C-19.

²⁴⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 53.

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 corporel²⁴¹, 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.

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 2017²⁴², mais mort au feuilleton — 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 TDP 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 »²⁴³.

La Commission recommande donc ce qui suit à ce sujet.

²⁴¹ 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.

²⁴² *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).

²⁴³ 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>

RECOMMANDATION 9

La Commission recommande au législateur d'amender le projet de loi n° 14 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 10

La Commission recommande au législateur d'amender le projet de loi n° 14 pour modifier l'article 150 de la *Loi sur la police* afin que le droit de formuler une plainte en déontologie policière se prescrive par un délai de trois ans à compter de la date de l'événement ou de la connaissance de l'événement donnant lieu à la plainte et que le droit de formuler un signalement se prescrive par un délai de trois ans à compter de la date de l'événement, tel que le proposait le projet de loi n° 18.

6.1.4 Le processus de conciliation

Les articles 30 et 31 puis 34 à 37 du projet de loi n° 14 portent 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.

Comme mentionné précédemment, le projet de loi introduit une exception au caractère obligatoire de la conciliation dans le cas d'une plainte alléguant la conduite discriminatoire d'un policier²⁴⁴. Il convient de saluer cette proposition de modification. La Commission note aussi avec intérêt les dispositions du projet de loi n° 14 qui, d'une part, obligerait un conciliateur à avoir suivi la formation pertinente sur le racisme et la discrimination pour être désigné à ce titre dans le cas d'une plainte alléguant discrimination²⁴⁵ mais, d'autre

²⁴⁴ Projet de loi n° 14, art. 30 et 31.

²⁴⁵ *Id.*, art. 35.

part, permettrait au plaignant d'être accompagné d'un membre du personnel du Commissaire pour assistance pendant la procédure de conciliation²⁴⁶.

Il demeure que le projet de loi n° 14 ne répond que partiellement à la recommandation formulée par la Commission depuis 2011 et visant à rendre facultative la démarche de conciliation qui prévaut en déontologie policière²⁴⁷.

Le contexte judiciaire a évolué depuis, 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 »²⁴⁸. C'est pourquoi la Commission réitère la recommandation suivante.

RECOMMANDATION 11

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.

²⁴⁶ *Id.*, art. 36.

²⁴⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 13, p. 51.

²⁴⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13, 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 32, p. 5.

6.1.5 La coopération des policiers et policières au processus

La Commission note les modifications que propose le projet de loi n° 14 à l'article 192 de la *Loi sur la police*²⁴⁹ et déplore que le législateur n'ait pas donné suite à la recommandation qu'elle a plusieurs fois formulée en regard de cette disposition.

En fait, depuis 2011, la Commission recommande 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 »²⁵⁰. Elle a réitéré cette recommandation dans le cadre du bilan qu'elle a produit en 2020 ainsi que dans son mémoire sur le projet de loi n° 18 rendu public en 2022.

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 »²⁵¹. La Cour suprême a toutefois établi que cette disposition ne trouvait pas application en droit disciplinaire²⁵². Elle a en outre précisé que cette disposition « ne s'applique pas aux procédures disciplinaires de la police [...] »²⁵³ puisqu'elles « ne sont pas de nature criminelle et ne comportent pas de conséquences pénales »²⁵⁴.

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

²⁴⁹ Projet de loi n° 14, art. 49.

²⁵⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 13, p. 51.

²⁵¹ *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).

²⁵² *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 RCS 541.

²⁵³ *Burnham c. Police de la Communauté urbaine de Toronto*, [1987] 2 R.C.S. 572, par. 5.

²⁵⁴ *Id.*

« 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. »²⁵⁵

La Commission recommande donc à nouveau ce qui suit.

RECOMMANDATION 12

La Commission recommande de modifier le projet de loi n° 14 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.

6.1.6 La composition des membres du personnel du Commissaire à la déontologie

Enfin, la Commission déplore que le libellé actuel du projet de loi n° 14 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, lors 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 trop grande proportion d'ex-policiers parmi les enquêteurs »²⁵⁶. La Commission a formulé une recommandation particulière à ce chapitre.

²⁵⁵ PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 32, p. 9.

²⁵⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 13, p. 52. Voir aussi, entre autres, PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 32, p. 2.

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 et constaté que l'enjeu perdure. 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 »²⁵⁷. 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 »²⁵⁸.

La Commission réitère donc la recommandation qui suit.

RECOMMANDATION 13

La Commission recommande de modifier le projet de loi n° 14 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 citoyen²⁵⁹, la Commission a formulé plusieurs recommandations eu égard à la mise sur pied du BEI, en vue d'assurer l'indépendance, l'impartialité, la transparence et l'imputabilité de celui-ci²⁶⁰. La Commission le mentionnait encore récemment, le BEI doit

²⁵⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13, p. 144.

²⁵⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13, Gr. 7.

²⁵⁹ PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 181.

²⁶⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 13. Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2016), préc., note 13; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 13; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2014), préc., note 13; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 13.

être « un mécanisme important de responsabilisation pour renforcer la confiance du public dans les activités policières »²⁶¹. 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 policières²⁶².

C'est pourquoi la Commission avait salué certaines dispositions du projet de loi n° 18 relatives au BEI, incluant l'article 77 de celui-ci qui, s'il avait été adopté, aurait donné suite à une recommandation de la Commission²⁶³. Pour rappel, cette disposition prévoyait l'obligation pour le directeur du BEI 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 déplore que cette proposition relative aux obligations de transparence et de communication du BEI n'ait pas été reprise dans la version actuelle du projet de loi²⁶⁴.

De plus, la Commission constate 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 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 policier²⁶⁵. Étant donné que le présent mémoire s'adresse d'abord au législateur, la Commission souhaite plus particulièrement insister sur les recommandations suivantes.

6.2.1 Le rôle et la compétence du BEI

La Commission avait accueilli positivement l'article 165 du projet de loi n° 18 en vertu duquel le législateur envisageait l'élargissement de la compétence du BEI afin que celui-ci

²⁶¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 55.

²⁶² *Id.* ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13, p. 147. Voir également, par exemple : F. LAFONTAINE, préc., note 16.

²⁶³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 13, p. 50.

²⁶⁴ Projet de loi n° 14, art. 94.

²⁶⁵ F. LAFONTAINE, préc., note 16, proposition # 9.

enquête également sur toute allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier ou une policière²⁶⁶. Elle regrette que cette disposition n'ait pas été incluse dans le projet de loi n° 14.

Elle déplore aussi que l'article 68 du projet de loi n° 18 n'ait pas été repris dans l'actuel projet de loi. Cette disposition prévoyait que le directeur du corps de police s'étant vu confier une enquête concernant une allégation d'infraction criminelle d'un policier ou d'un membre du BEI devait, selon le cas, informer le BEI ou le ministre de la transmission du dossier au directeur des poursuites criminelles et pénales.

Le statu quo serait donc maintenu, malgré la recommandation du *Rapport d'enquête administrative sur la Division des affaires internes du Service de police de la Ville de Montréal* produit en 2017 à la demande du MSP²⁶⁷. Ainsi, le rapport recommandait notamment :

- « De procéder à une révision de la Loi sur la police afin :
- i. de confier au Bureau des enquêtes indépendantes le pouvoir exclusif d'enquêter ou de désigner l'entité qui sera chargée d'enquêter sur tout acte répréhensible à caractère criminel soupçonné d'avoir été commis par un policier, un employé civil relevant de l'un des corps de police présents sur le territoire du Québec ou un constable spécial à l'emploi du ministère de la Sécurité publique ;
 - ii. De confier au Bureau des enquêtes indépendantes le mandat exclusif de recevoir les plaintes de toute personne alléguant la commission d'une infraction criminelle soupçonnée d'avoir été commise par les personnes mentionnées au paragraphe précédent [...]. ».

Rejoignant le deuxième volet de cette recommandation, la Commission tient par ailleurs 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

²⁶⁶ Projet de loi n° 18, art. 65. Notons que cela incluait toute allégation relative à une infraction criminelle commise par un membre du Bureau des enquêtes indépendantes, auquel cas le ministre aurait dû en être informé et confié l'enquête au corps de police qu'il désigne (Projet de loi n° 18, art. 65 et 66).

²⁶⁷ M^e Michel BOUCHARD, *Rapport d'enquête administrative sur la Division des affaires internes du Service de police de la Ville de Montréal*, 30 novembre 2017, p. 92, https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/publications/rapport_enquete_administrative_SPVM_1.pdf

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 14

La Commission recommande d'amender le projet de loi n° 14 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° 14 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-ci, plus particulièrement en ce qui a trait à sa composition²⁶⁸. 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 policières²⁶⁹. L'équipe du BEI ne devrait qu'au besoin s'adjoindre l'expertise d'ex-policiers ou ex-policières. Ajoutons même qu'il serait préférable que ces ex-policiers ou ex-policières 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

²⁶⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-I), préc., note 13, p. 147; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2016), préc., note 13; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 13; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2014), préc., note 13; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 13.

²⁶⁹ *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 181.

enquêtrice du BEI ne devrait pouvoir être impliqué dans une enquête qui concerne un corps de police duquel il a été membre ou employé²⁷⁰.

La Commission recommande ainsi de modifier le projet de loi n° 14 afin de tenir compte particulièrement de la recommandation suivante²⁷¹.

RECOMMANDATION 15

La Commission recommande d'amender le projet de loi n° 14 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.**

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° 14 qui a pour objet l'édition 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

²⁷⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 13, p. 36.

²⁷¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 56.

devrait en outre être « introuvable malgré les efforts raisonnables ayant été faits par un corps de police pour la retrouver »²⁷².

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) »²⁷³.

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 corps de police »²⁷⁴. 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 »²⁷⁵.

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

²⁷² Projet de loi n° 14, art. 117 (art. 1 al. 1 (1) et (2)).

²⁷³ *Id.*, art. 117 (art. 1 al. 2).

²⁷⁴ *Id.*, art. 117 (art. 3 al. 1).

²⁷⁵ *Id.*, art. 117 (art. 3 al. 2).

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 approprié²⁷⁶.

L'ordonnance devrait toutefois préciser les renseignements devant être communiqués au cas par cas et pourrait être assortie des modalités que le juge estime appropriées, notamment pour protéger le secret professionnel de l'avocat ou du notaire²⁷⁷. 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 »²⁷⁸.

Spécifiquement en regard de cette ordonnance, notons que contrairement au projet de loi n° 18, le projet de loi n° 14 inclut la levée du droit au respect du secret professionnel, à l'exception de celui qui lie l'avocat ou le notaire à son client. L'article 5 de la nouvelle loi se lirait comme suit :

« 5. Nul n'est dispensé de se conformer à une ordonnance rendue en vertu de la présente loi du fait que des renseignements ou des documents à communiquer ou à établir sont protégés par le secret professionnel ou qu'ils peuvent tendre à l'incriminer ou à l'exposer à quelque procédure ou pénalité. Toutefois, les renseignements ou les documents qu'une personne physique est tenue de communiquer ou d'établir ne peuvent être utilisés ou admis en preuve contre elle dans le cadre de poursuites intentées contre elle par la suite, sauf en ce qui concerne les poursuites pour parjures, pour témoignages contradictoires ou pour fabrication de preuve.

Toutefois, la levée du secret professionnel autorisée par le présent article ne s'applique pas au secret professionnel liant l'avocat ou le notaire à son client. »²⁷⁹

²⁷⁶ *Id.*, art. 117 (art. 4).

²⁷⁷ *Id.*, art. 117 (art. 3 al. 3).

²⁷⁸ *Id.*, art. 117 (art. 3 al. 4).

²⁷⁹ *Id.*, art. 117 (art. 5).

7.1.2 Une autorisation de pénétrer dans un lieu

En vertu de l'article 6 de 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 »²⁸⁰, 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 »²⁸¹.

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° 14 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 personne²⁸², 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 lieu²⁸³ 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 lieu²⁸⁴.

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° 14

²⁸⁰ *Id.*, art. 117 (art. 6).

²⁸¹ *Id.*, art. 117 (art. 6).

²⁸² Charte, art. 1.

²⁸³ Charte, art. 39.

²⁸⁴ Charte, art. 48.

risquent d'abord d'enfreindre le droit au respect de sa vie privée²⁸⁵ 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 demeure²⁸⁶ et l'interdiction de pénétrer chez autrui et d'y prendre quoi que ce soit sans son consentement exprès ou tacite²⁸⁷ de même que le droit au respect du secret professionnel²⁸⁸ pourraient être mis en cause.

Il est vrai que les droits énoncés à 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 et libertés cités dans le paragraphe précédent. Cet article se lit comme suit :

9.1. Les droits et libertés de la personne s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de la laïcité de l'État, de l'importance accordée à la protection du français, 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 »²⁸⁹. 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 »²⁹⁰. On peut penser que cette étape ne poserait pas problème dans le cas de la nouvelle loi.

²⁸⁵ Charte, art. 5.

²⁸⁶ Charte, art. 7.

²⁸⁷ Charte, art. 8.

²⁸⁸ Charte, art. 9.

²⁸⁹ 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.

²⁹⁰ *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, par. 69.

Cela dit, dans le cadre du deuxième volet de l'analyse de raisonnable, 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 bénéfiques²⁹¹.

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 circonstances²⁹².

7.3 La protection du droit au respect du secret professionnel

Le projet de loi n° 14 suscite par ailleurs des commentaires plus spécifiques en ce qui a trait au droit au respect du secret professionnel précité. Comme mentionné précédemment, la Commission prend note des deux ajouts que propose le projet de loi

²⁹¹ *Id.*, par. 70.

²⁹² Tel que mentionné précédemment, l'article 6 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

n° 14 quant au respect du droit au secret professionnel du client d'un avocat ou d'un notaire²⁹³.

Plus largement, retenons qu'une personne tenue par ce droit au respect du secret professionnel 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 loi²⁹⁴.

Au Québec, l'ensemble des personnes professionnelles visées par le *Code des professions*²⁹⁵ est tenu de respecter cette obligation. Elle vise donc notamment les avocats et les notaires, tel que le mentionne le projet de loi n° 14, mais ne se limite pas à ceux-ci. La Charte prescrit même que le tribunal doive, d'office, assurer le respect du secret professionnel²⁹⁶.

Comme la Commission l'a déjà souligné, la levée du secret professionnel tel que le propose l'article 5 du projet de loi n° 14 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 »²⁹⁷. Mentionnons, par exemple, que le *Code des professions*, comme modifié en 2017²⁹⁸, permet aux professionnels de communiquer des renseignements confidentiels, mais seulement dans des situations d'urgence où il existe un risque sérieux

²⁹³ Projet de loi n° 14, art. 117 (art. 3 al. 3 *in fine* et art. 5).

²⁹⁴ Charte, art. 9.

²⁹⁵ *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 60.4.

²⁹⁶ Charte, art. 9 al. 3.

²⁹⁷ 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.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL96_langue-officielle.pdf

²⁹⁸ *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 ».

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 »²⁹⁹. Elle ajoutait également que, le cas échéant, cette recherche ne devrait « viser que les renseignements strictement pertinents à la situation et leur divulgation ne devrait être faite qu'à la ou aux personnes susceptibles de porter secours à la personne »³⁰⁰.

Les dispositions de la loi que prévoit édicter le législateur en vertu de l'article 117 du projet de loi n° 14 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.

Il convient néanmoins de rappeler l'importance de limiter les atteintes au droit au respect du secret professionnel au moment de la mise en œuvre de ces dispositions.

CONCLUSION

La Commission a procédé à l'analyse du projet de loi n° 14, 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

²⁹⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 22.

³⁰⁰ *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 réitéré l'importance de mettre en œuvre de manière uniforme des mesures systémiques visant à contrer la discrimination, de même 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. Au-delà de l'importance symbolique qu'aurait une telle politique, il faut insister sur la nécessité de bien comprendre la discrimination systémique pour être en mesure de mettre en œuvre les remèdes appropriés.

Sans répondre à cette recommandation, l'élargissement de certaines responsabilités du ou de la ministre de la Sécurité publique de même que l'énoncé de certains pouvoirs réglementaires que propose le projet de loi n° 14 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 être utilisés afin de 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 ce propos, 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 ainsi qu'à la nécessité de réviser l'article 636 C.s.r. suivant les conclusions du jugement *Luamba*.

La Commission recommande d'abord ce qui suit à ce propos.

RECOMMANDATION 1

La Commission recommande de modifier l'article 97 du projet de loi n° 14 afin d'y préciser qu'en vertu de l'article 307.1 de la *Loi sur la police* le ministre devrait établir, à l'égard des corps de police et de leurs membres, une ligne directrice visant à interdire toute interpellation policière, aussi désignée contrôle de routine ou « street check » en anglais.

RECOMMANDATION 2

La Commission recommande de modifier l'article 97 du projet de loi n° 14 afin d'y préciser que la ligne directrice que devrait établir le ministre en vertu de l'article 307.1 de la *Loi sur la police* doive :

- **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 démontré ;**
- **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 quitter ;**
- **préciser les sanctions applicables aux policiers et policières en cas de contravention aux règles ainsi définies ;**
- **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.**

Puis, la Commission invite le législateur à donner suite aux conclusions du jugement portant spécifiquement sur les interceptions routières visées à l'article 636 C.s.r. que la Cour supérieure a rendu le 25 octobre 2022 dans l'affaire *Luamba* et à amender le projet de loi n° 14 afin qu'il prévoie modifier l'article 636 C.s.r. en conséquence, plutôt que l'établissement de lignes directrices concernant les interceptions routières.

Dans un deuxième temps, la Commission s'attarde à la modification que le projet de loi n° 14 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 cet égard, elle insiste notamment sur l'importance de développer et mettre en œuvre des solutions préventives à la surjudiciarisation des personnes noires et des autres minorités racisées, des personnes autochtones, des personnes en situation d'itinérance et des

personnes qui ont un trouble de santé mentale et/ou en situation de vulnérabilité. À ce sujet, la Commission formule les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 3

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 4

Parallèlement à la recommandation précédente, la Commission recommande que l'adoption de l'article 3(1) du projet de loi n° 14 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 5

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 précise que l'activité policière soulève de graves 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 contenus 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 6

La Commission recommande de modifier l'article 14 du projet de loi n° 14 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.

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 13 du projet de loi n° 14. Tout en mentionnant 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° 14 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 86 à 89 du projet de loi n° 14 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. Cette pratique devrait en outre contribuer à une meilleure mise en œuvre des principes de transparence et d'imputabilité au sein des corps de police.

La Commission formule donc la recommandation suivante à ce sujet :

RECOMMANDATION 7

La Commission recommande de modifier le projet de loi n° 14 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° 14 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 8

La Commission recommande d'amender le projet de loi n° 14 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 traiterai la plainte conformément à l'ensemble des règles et pratiques prévues en la matière.

RECOMMANDATION 9

La Commission recommande au législateur d'amender le projet de loi n° 14 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 10

La Commission recommande au législateur d'amender le projet de loi n° 14 pour modifier l'article 150 de la *Loi sur la police* afin que le droit de formuler une plainte en déontologie policière se prescrive par un délai de trois ans à compter de la date de l'événement ou de la connaissance de l'événement donnant lieu à la plainte et que le droit de formuler un signalement se prescrive par un délai de trois ans à compter de la date de l'événement, tel que le proposait le projet de loi n° 18.

RECOMMANDATION 11

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 12

La Commission recommande de modifier le projet de loi n° 14 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 13

La Commission recommande de modifier le projet de loi n° 14 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 14

La Commission recommande d'amender le projet de loi n° 14 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 15

La Commission recommande d'amender le projet de loi n° 14 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° 14. 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, par exemple 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° 14 suscite par ailleurs des commentaires plus spécifiques en ce qui a trait au droit au respect du secret professionnel précité.

MF/EP/sd